Legislative Summary LS-431E

BILL C-6: THE SPECIFIC CLAIMS RESOLUTION ACT

Mary C. Hurley
Law and Government Division

10 October 2002
Revised 5 November 2003

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-03269/

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-6

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	9 October 2002	First Reading:	19 March 2003
Second Reading:	9 October 2002	Second Reading:	2 April 2003
Committee Report:	6 December 2002	Committee Report:	12 June 2003
Report Stage:	4 February 2003	Report Stage:	19 June 2003*
Third Reading:	18 March 2003	Third Reading:	21 October 2003

Message sent to House of Commons: 21 October 2003
Concurrence in Senate amendments: 4 November 2003

Royal Assent: 7 November 2003

Statutes of Canada 2003, c.23

* The Bill, as amended, was not read a third time but was referred back to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples "for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal Nation":
25 September 2003

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	2
A. Prior to 1973	2
1. Parliamentary Reports	2
2. Government Legislation	3
3. The White Paper	3
B. Developments from 1973-1990	4
1. The *Calder* Decision	4
2. Office of Native Claims (ONC)	4
3. New Specific Claims Policy	4
C. Developments from 1991	5
1. Further Reform	5
2. Indian Specific Claims Commission (ICC)	6
3. Royal Commission on Aboriginal Peoples	7
4. Joint AFN-Government Working Groups	7
5. Government Response	8
D. Specific Claim Data	8
DESCRIPTION AND ANALYSIS	9
A. Introductory provisions (clauses 2 and 3)	9
B. Part 1: Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims (clauses 4-19; related clauses 20(3), 22(1), 43(1))	10
C. Part 2: Commission (clauses 20-40; **related clause 76.1**)	12
1. Composition and Role (clauses 20-25)	12
2. Process Relating to Specific Claims (clauses 26-40)	13
a. Filing Claims (clauses 26-27; related clauses 36(1), 74)	13
b. Preparatory meetings (clauses 28-30)	16
c. Validity of claims (clauses 31-32; related clauses 37, 56)	16
d. Compensation (clauses 33-35)	17
e. General (clauses 36-40; related clauses 75 **and 76.2**)	18

Page

D. Part 3: Tribunal (clauses 41-73) 19
1. Composition and Role (clauses 41-46; related clause 56(2)) 19
2. Panels, Hearings and Decisions (clauses 47-73) 20
a. Interlocutory and other applications (clauses 47-51) 20
b. Decisions on validity and compensation (clauses 54-56) 21
i. Validity (clause 54; related clause 64) 21
ii. Compensation (clause 56; related clauses 46(*c*), 51(*a*), 65, 73, 77) 21
iii. Unlawful disposition or lease of reserve lands (clause 57) 22
c. Other process matters (clauses 59-70) 23
d. Effect of panel decisions (clauses 71-72) 24

E. Part 4: General
(clauses 74-77; related clauses 56(1), 32(1)(*c*), 35(1)(*d*); Schedule) 25

F. Part 5: Consequential Amendments, Co-ordinating Amendment
and Coming into Force (clauses 78-85) 26

COMMENTARY 27

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-6: THE SPECIFIC CLAIMS RESOLUTION ACT*

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts, was introduced in the House of Commons, read a second time and deemed referred to the Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources (the House Committee) on 9 October 2002.(1) The bill modifies the current specific claim process by creating a new administrative body that will include a Commission to facilitate claims negotiation and dispute resolution, as well as a Tribunal to make binding decisions on the validity of claims and compensation awards, to a prescribed maximum per claim. This initiative has long been under consideration by Aboriginal, government, and other stakeholders and observers.

Following the House Committee's consideration of witness testimony in hearings held 26 through 28 November 2002, Bill C-6 was reported back to the House on 6 December with several technical government amendments and one process-related opposition amendment. The bill underwent report stage debate on 7 and 8 February and was adopted by the House, as amended, on 18 March 2003.

Bill C-6 was given first reading by the Senate on 19 March and was referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples (the Senate Committee) on 2 April, following second reading debate. On 12 June, at the conclusion of its hearings

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) The bill was originally introduced in the 1st session of the 37th Parliament as Bill C-60, but died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 16 September 2002. By motion adopted 7 October 2002, the House of Commons provided for the reintroduction in the 2nd session of legislation that had not received Royal Assent. The bills would be reinstated at the same stage in the legislative process they had reached when the previous session was prorogued.

held from 30 April to 11 June 2003, the Senate Committee reported the bill back to the Senate with a number of government-approved substantive amendments, as well as supplementary observations. Report stage debate on Bill C-6 began on 19 June 2003, when the Senate rose, and resumed on 16 September.

In an unusual development, on 25 September the bill was referred back to the Senate Committee "for the purpose of studying the impact on Bill C-6 of the recent Supreme Court decision recognizing the Metis people as a distinct Aboriginal Nation." Additional hearings on this topic were held from 30 September to 2 October 2003. Bill C-6 was reported back to the Senate without further amendment on 7 October, and the bill was adopted, as amended, on 21 October.

Procedurally, full Senate endorsement of amendments made in committee requires that the affected legislation be returned to the House for its consideration of the modifications. Accordingly, on 21 October a message was delivered from the Senate to the House to advise the latter of Senate amendments to Bill C-6. On 4 November 2003 the House of Commons concurred with the Senate amendments by a vote of 121-104.

BACKGROUND

Beginning in the early 1970s, Canada has instituted policies describing two broad categories of Aboriginal "claims" and outlining measures for dealing with them. Comprehensive claims involve assertions of unextinguished Aboriginal title to land and resources. Specific claims declare grievances over Canada's alleged failures to discharge specific obligations to First Nations groups (*Indian Act* "bands") under a number of headings. The following survey provides a context for Bill C-6's proposed reform of the specific claim system.(2)

A. Prior to 1973

1. Parliamentary Reports

Assertions of outstanding commitments owed by Canada to First Nations groups remained largely unconsidered by government well into the 20th century. From 1927 to 1951,

---

(2) All documents referred to are available from the author upon request, and/or from the Library of Parliament's Information and Documentation Branch.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the *Indian Act* prohibited the use of band funds for claims against government. In 1947, the special Senate-Commons committee struck to examine the *Indian Act* and other Indian Affairs matters recommended, *inter alia*, the immediate establishment of a "Claims Commission" "to inquire into the terms of all Indian treaties . . . and to appraise and settle in a just and equitable manner any claims or grievances arising thereunder."[3] The 1959-1961 joint committee on Indian Affairs also advocated an "Indian Claims Commission" "to hear the British Columbia and Oka land questions and other matters."[4]

2. Government Legislation

In 1963 and 1965, the Liberal government revived a draft legislative initiative of the previous Conservative regime with the introduction of An Act to provide for the Disposition of Indian Claims (Bills C-130 and C-123). The bill would, *inter alia*, have established a five-member Commission with binding decision-making authority over five broad classes of claims,[5] the power to award financial compensation – with no prescribed limit – and to fund claimants' research of their claims. Bill C-123 died on the *Order Paper* in fall 1965 and was not reinstated.

3. The White Paper

In 1969, the Liberal government issued its controversial – later withdrawn – White Paper on Indian Policy.[6] It proposed repeal of the *Indian Act* and the termination of distinct "Indian" legal status, while acknowledging the existence of limited government obligations toward Indians. Accordingly, a Claims Commissioner was appointed to consider and make recommendations for the resolution of specific grievances, serving from 1969-1977. First Nations groups objected to this limited and, in their view, ineffective mandate.

---

(3) Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence*, No. 41, 9 July 1947, Recommendation 2. Not coincidentally, in 1946 Congress had enacted legislation to establish an Indian Claims Commission for the adjudication of a broad range of claims against the United States.

(4) Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the *Indian Act*, *Minutes of Proceedings*, No. 16, 30 May – 7 July 1961.

(5) These included claims related to unextinguished Aboriginal title; uncompensated or inadequately compensated disposition of reserve lands; undischarged obligations under agreements, including treaties; mismanagement of trust funds; and failure of the Crown "to act fairly or honourably" with Indians.

(6) "Statement of the Government of Canada on Indian Policy, 1969."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Developments from 1973-1990

1. The *Calder* Decision

The 1973 decision of the Supreme Court of Canada in *Calder et al.* v. *Attorney General of British Columbia*[7] confirmed that Aboriginal peoples' historic occupation of the land gave rise to legal rights in the land that survived European settlement. The decision influenced the federal government to undertake, not only first-time processes for the negotiation of comprehensive land claims, but also new processes for resolving specific claims.[8]

2. Office of Native Claims (ONC)

In 1974, the ONC was established within the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), with the dual role of reviewing Indian claims arising from governmental failure to discharge "lawful obligations" and representing the government in negotiations with First Nations groups. A 1979 report to the ONC described the "familiar situation where a government agency has conflicting duties in relation to Indian claims," and concluded that "[t]he need for impartiality and the appearance of impartiality as well as finality . . . strongly argue [*sic*] for the establishment of an independent body separate from departmental structures for the settlement of specific claims."[9]

3. New Specific Claims Policy

In 1982, acknowledging that its specific claims policies to date had proved lacking,[10] the federal government issued *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims*.[11] Under the policy, claimants were required to establish the existence of one

---

(7) [1973] S.C.R. 313.

(8) Department of Indian Affairs and Northern Development, *Communiqué*, "Statement Made by the Honourable Jean Chrétien, Minister of Indian Affairs and Northern Development on Claims of Indian and Inuit People," 8 August 1973.

(9) Gérard La Forest, *Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims* (Ottawa: DIAND, 1979), unpublished, p. 17, 64.

(10) From 1970 through 1981, of 250 claims submitted, 12 had been settled.

(11) Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982. In 1981, the federal government had released *In All Fairness: A Native Claims Policy – Comprehensive Claims*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of four outstanding "lawful obligations,"[12] or of two reserve-related circumstances.[13] The claim evaluation process entailed review by the ONC; referral to the federal Department of Justice (DOJ) for legal advice; ministerial acceptance or rejection of the claim; and negotiation of definitive settlements of accepted claims. Finally, *Outstanding Business* articulated guidelines for the submission of claims and general criteria governing compensation, which did not include a monetary cap.

First Nations groups and others criticized these policy measures and their implementation. A primary objection concerned Canada's continued involvement in the claims process, which was seen to represent an inherent conflict of interest. In 1983, the Penner Report on Indian Self-Government considered claims-related issues, including the 1982 model, and issued a strong recommendation for a new claims policy, with a legislated process to be negotiated between Canada and First Nations representatives. The Report considered it "imperative that the new process be shielded from political intervention," and proposed that legislation provide for both a neutral party to facilitate negotiated settlements, and a quasi-judicial process for instances of failed negotiations.[14]

A 1990 Report of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs noted, without making specific recommendations, the ongoing "high level of dissatisfaction" with claims policies, the "very slow rate" of processing, and the "recurring suggestion [that the process] should be managed or monitored by a body or bodies independent of [DIAND and the DOJ]."[15]

C. Developments from 1991

1. Further Reform

In 1986, the specific claim of the Mohawks of Kanesatake was rejected. In 1990, a portion of the territory claimed served as the focus of dispute with the neighbouring

---

(12) These were: non-fulfilment of a treaty or agreement, breach of an obligation under the *Indian Act* or another statute related to Indians, breach of an obligation in administration of Indian funds or other assets and unlawful disposition of reserve land.

(13) These were: failure to provide compensation for reserve lands damaged or taken by the government, and clear cases of fraud in acquiring or disposing of reserve land by federal employees or agents.

(14) *Report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government*, Minutes of Proceedings, Issue No. 40, 12 and 20 October 1983, p. 115.

(15) *Unfinished Business: An Agenda for All Canadians in the 1990's*, Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 20, 31 January – 21 February 1990, p. 3.

Municipality of Oka. Events of the summer of 1990 prompted both renewed calls for review of claims processes, and a measure of government responsiveness.

A December 1990 study by the Assembly of First Nations (AFN) Chiefs Committee on Claims prepared at the request of the Minister of Indian Affairs (Minister) recommended fundamental reforms to overall claims policy,[16] including the establishment of a joint AFN-DIAND working group to develop an independent claims process.[17] Subsequent initiatives announced by then Prime Minister Mulroney in April 1991[18] included a joint working group to review specific claims policy and, as an interim measure, creation of a "Specific Land Claim Commission" as an "independent dispute resolution mechanism."

2. Indian Specific Claims Commission (ICC)

By Order in Council,[19] the ICC was established under Part I of the *Inquiries Act* as a temporary, independent advisory body with six Commissioners mandated to review specific claims rejected by government and to issue non-binding decisions. In the ensuing years, this limited mandate and the perceived lack of government action on ICC recommendations have frustrated Commission members and Aboriginal claimants.

In its Annual Report for 2000-2001,[20] the ICC observed that the specific claims process remained "painfully slow" and "in gridlock." Commissioners called for increased federal funding and resources to improve the situation and reiterated their long-standing view of the "pressing need" for an independent claims body to "remove the bottleneck . . . and [to advance settlement of] hundreds of existing and future First Nation land claims."[21]

---

(16) The Assembly of First Nations, and First Nations generally, have generally not subscribed to the federal policy distinction between comprehensive and specific claims, describing it as arbitrary and without legal basis.

(17) Assembly of First Nations, Chiefs Committee on Claims, *First Nations Submission on Claims*, Ottawa, 14 December 1990.

(18) The government proposed fast-tracking claims of under $500,000; removing the exclusion of pre-Confederation claims; increasing the value of settlements within the Minister's approval authority; and devoting additional resources to the specific claim process.

(19) P.C. 1991-1329, as amended by P.C. 1992-1730.

(20) Indian Claims Commission, *Annual Report 2000-2001* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2001). The Report noted that, since its creation in 1991, the ICC had completed 55 inquiries. This and other ICC publications may be reviewed at http://www.indianclaims.ca/english/pub/pub.htm.

(21) In May 2001, the then ICC Co-Chairs told the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources that the specific claim situation was reaching "crisis proportions" and characterized the need for a "permanent, fully empowered" independent claims tribunal as a human rights matter. *Evidence*, Meeting No. 18, 29 May 2001.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Royal Commission on Aboriginal Peoples

In its 1996 Final Report, the RCAP underscored the need for structural change in the handling of Aboriginal land claims. It recommended, *inter alia*, the establishment by federal statute of an independent Aboriginal Lands and Treaties Tribunal which would replace the ICC and, in the area of specific claims, review federal funding to claimants; monitor negotiations and issue binding orders; and adjudicate claims referred by claimants, providing remedies where appropriate.[22]

4. Joint AFN-Government Working Groups

In July 1992, Canada and the AFN had agreed to undertake concurrent review of specific claims policy and process, and to make recommendations for reform. The Working Group did not reach consensus on all issues prior to the expiry of its mandate in 1993, but its shared view of the need for an independent process was underscored in draft recommendations proposing legislation to create an Independent Claims Body (ICB).

In 1996, a second Joint First Nations-Canada Task Force (JTF) began considering the structure and authority of such a body. The JTF's 1998 Report[23] set out a draft legislative proposal for a reformed specific claims process, defining its key features as including:

- Elimination of Canada's conflict of interest through an independent legislative mechanism, to report directly to Parliament and First Nations;
- Establishment of both a Commission to facilitate negotiations, and a Tribunal to resolve disputes in cases of failed negotiations;
- Tribunal authority to make binding decisions on the validity of claims, compensation criteria and compensation awards, subject to
  - a budgetary allocation of settlement funds over a five-year period;
- Definition of issues within the jurisdiction of the Commission;
- Independent funding for First Nations research and negotiations; and
- Joint review after five years, to include consideration of outstanding matters such as lawful obligations arising from Aboriginal rights.

---

(22) *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, *Restructuring the Relationship*, Part Two, Chapter 4, "Lands and Resources," p. 591 *et seq.*, Recommendations 2.4.29-2.4.33.

(23) Assembly of First Nations and Specific Claims Branch, DIAND, *Report of the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform* (JTF Report), Ottawa, 1998, pp. 9-10.

5. Government Response

The creation of some form of ICB with broader powers has been on the Liberal government's agenda since the 1993 pre-election Red Book.[24] In May 2000, the AFN Executive Committee considered a federal proposal featuring elements of the 1998 JTF model, and expressed concern over key differences with it, including, most notably, a $5-million cap on individual Tribunal compensation awards[25] and a federally controlled rather than a joint appointment process. Joint technical discussions on the federal proposal occurred in the ensuing period and, in October 2001, the Minister appointed a Chief Federal Representative for the ICB to inform First Nations communities and their organizations on the proposed body, and to work with the parties on outstanding ICB-related issues.[26]

D. Specific Claim Data

The "National Mini-Summary" issued by DIAND's Specific Claims Branch indicates that 252 of 1,201 specific claims advanced between 1 April 1970 and 30 June 2003 have been settled. The 771 unresolved claims are either in various stages of review (551), active/inactive negotiation (118), active litigation (73) or before the ICC (29).[27] Over 50% of outstanding specific claims have been filed by First Nations in the western provinces. It has been estimated that approximately 60 specific claims continue to be submitted to the federal government annually.[28]

---

(24) Liberal Party of Canada, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*, Ottawa, 1993, p. 103. See also *Securing Our Future Together: Preparing Canada for the 21st Century*, Ottawa, 1997, p. 80; *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan*, 1998, at http://www.inac.gc.ca/strength/change/html.

(25) In May 2001, AFN Confederacy of Nations Resolution 10/2001 "encourage[d] the Minister to ensure that the new [ICB] is truly independent by removing the proposed monetary limitation on its jurisdiction and ensuring that adequate resources are provided."

(26) These developments are attested to in AFN documentation on the ICB process, at http://www.afn.ca/Programs/Treaties%20and%20Lands%20Unit/Independentclaims.htm. The documents indicate that in February 2002, the AFN Chiefs Committee on Claims concluded that it could not recommend First Nations endorsement of the federal proposal in its present form, and that the issues should be addressed at the political level.

(27) The remainder have been closed (70), found to disclose no lawful obligation (73) or resolved administratively (35). The National Mini-Summary may be reviewed at http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf. Provincial Mini-Summaries may be reviewed at http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_e.pdf.

(28) ICC Commissioner and former Co-Chair Daniel Bellegarde, in his 29 May 2001 testimony before the House Committee on Aboriginal Affairs, Note 21.

Costs associated with existing settlements are available from a variety of federal and provincial government sources. By way of example, documentation related to specific claim settlements in Saskatchewan and Alberta since the mid-1980s shows that:

- The cost to the federal and provincial governments of 29 settled treaty land entitlement (TLE)[29] claims with Saskatchewan First Nations totals over $539 million, most to be paid by the federal government. Individual settlements range from about $3.1 million to $62.4 million, and average over $18.5 million;[30]
- The cost of 11 settled TLE claims in Alberta is about $160.7 million, the provincial share being approximately one-third of that total, and the range of settlements being from $3 million to $31 million;[31]
- Twelve non-TLE specific claims in Saskatchewan cost a total of about $128.6 million. Individual settlements range from just over $400,000 to $34.5 million.[32]

DESCRIPTION AND ANALYSIS

The Specific Claims Resolution Act (SCRA or the bill)**, as amended by the Senate Committee,** consists of **88** clauses, divided in five parts, and a Schedule. This paper considers selected significant elements of the legislation, with reference to the 1998 JTF Report and draft legislation where relevant. Related provisions may be discussed together rather than in numerical order. Some overlap may be noted.

A. Introductory provisions (clauses 2 and 3)

Under Bill C-6's definition section (clause 2), "first nation" means a band as defined in the *Indian Act* (*a*) or one of a limited number of former bands that has either retained the right to bring a specific claim under the terms of a comprehensive land claim agreement (*b*),

---

(29) TLEs are a class of specific claim asserting that Canada did not provide the reserve land promised under treaty.

(30) Saskatchewan, Department of Intergovernmental and Aboriginal Affairs, "Treaty Land Entitlement First Nations," available at http://www.iaa.gov.sk.ca/aboriginal/html/ILR/TLE/1stNations.htm.

(31) Alberta, Ministry of Aboriginal Affairs and Northern Development, "Treaty Land Entitlement Claims," available at http://www.aand.gov.ab.ca/media/treaty_land_entitlement_claims.pdf. In two cases, Canada undertook to provide, in addition, about $64.5 million for capital construction costs on new First Nations reserves resulting from the settlements.

(32) Department of Indian Affairs and Northern Development, Saskatchewan Region, unpublished document, November 2001.

or that is no longer a band under an Act or agreement related to self-government listed in the Schedule and that has not released its right to lodge a specific claim (*c*).[33] A "party" to a specific claim is: "any claimant" – by definition a First Nation; the federal Crown; and any province with party status under the bill. The SCRA's purpose clause is stated simply as the establishment of the Centre for the resolution of specific claims, as detailed further below (clause 3).

The bill does not contain a "non-derogation" clause providing that the legislation is not to be construed as violating Aboriginal rights, as was recommended by the JTF draft legislation.[34]

B. Part 1: Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims (clauses 4-19; related clauses 20(3), 22(1), 43(1))

Part 1 deals largely with organizational and administrative matters. The Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims (Centre) is to comprise a Chief Executive Officer (CEO), appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Minister for a maximum five-year, renewable term of office, as well as two Divisions, the Commission and the Tribunal, whose respective roles and powers are set out at Parts 2 and 3 of the SCRA (clauses 5 and 8(1)-(2)). The JTF draft legislation did not envisage a separate CEO office, but rather that the Chief Commissioner and the Chief Adjudicator would each serve as the CEO of her/his respective Division.[35]

The Centre is to be responsible for "administering the affairs" of the Commission and, with prescribed exceptions,[36] those of the Tribunal; providing relevant translation and interpretation services; and informing the public about specific claims, the SCRA and its Divisions (clause 6). It may be worth noting that under clauses 22(1) and 43(1), the Chief Commissioner and Chief Adjudicator are also given responsibility for the "management of the

---

(33) Scheduled acts and agreements include the *Cree-Naskapi (of Quebec) Act*, the *Kanesatake Interim Land Base Governance Act*, the *Nisga'a Final Agreement Act*, the *Yukon First Nations Self-Government Act*, and eight Yukon First Nations Self-Government Agreements. See clause 26(2) under C.2, Process Relating to Specific Claims.

(34) JTF Report, "Proposed Final Draft of Legislative Drafting Instructions for an Independent Claims Body" (JTF Draft), section 4.

(35) *Ibid.*, subsections 6(1) and 21(1).

(36) See discussion of clause 43 under D.1, Composition and Role.

business and affairs" of her/his respective Division. The practical implications of this apparently dual attribution of authority over Commission and Tribunal affairs on their daily operations are unclear.

Bill C-6 provides that the CEO

- is to supervise and direct the Centre's work and staff (clause 7);
- is to have the rank of a deputy head – the equivalent, generally, of deputy minister rank[37] – for purposes of the *Financial Administration Act* (FAA)[38] (clause 9(1));
- may be appointed on a full-time or part-time basis (clause 8(4)-(5));
- may not act in a manner inconsistent with the office of CEO, but may also serve as Chief Commissioner (clause 8(6)).

The latter two points should be considered with clause 20(3), which stipulates that the Chief Commissioner must be appointed on a full-time basis. Taken together, the provisions highlight a potential conflict, in that if an individual were to be appointed as both CEO and Chief Commissioner, that combined role would represent more than a full-time position.

The SCRA establishes the Centre as a "separate employer" for public service personnel purposes (clause 10),[39] with exclusive authority over personnel management and labour relations.[40] Like the ICC, the Centre is to be located in the National Capital Region (clause 16). The federal Auditor General will be responsible for auditing and reporting on the Centre's accounts on an annual basis, while the Centre must present an annual report to the Minister to be tabled in both Houses of Parliament within 30 sitting days (clauses 17-18). It is

---

(37) See definition at subsection 2(1) of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1985, c. P-33.

(38) Under subsection 12(1) of the FAA, R.S.C. 1985, c. F-11, the Treasury Board "may authorize the deputy head of a department or the chief executive officer of any portion of the public service to exercise and perform, in such manner and subject to such terms and conditions as the Treasury Board directs, any of the powers and functions of the Treasury Board in relation to personnel management in the public service and may, from time to time as it sees fit, revise or rescind and reinstate the authority so granted."

(39) All employees in the federal public service are employed by the Crown. For bodies specified in Part II of Schedule I to the *Public Service Staff Relations Act*, the listed separate employers serve as the representatives of Her Majesty. In practice, that designation allows a measure of autonomy in the exercise of authority as an employer. Other separate employers include the Canada Customs and Revenue Agency, C.S.I.S., the National Research Council, the Office of the Auditor General, the Parks Canada Agency, and so forth.

(40) A non-exhaustive listing of specific exercises of that authority generally reflects those set out in the FAA for the Treasury Board, and includes matters such as remuneration, hours of work, awards, disciplinary standards and training (clause 11).

also required to submit a quarterly report detailing the compensation payable for resolved specific claims, as a result of either Tribunal decisions or other processes (clause 19).

C. Part 2: Commission (clauses 20-40**; related clause 76.1**)

1. Composition and Role (clauses 20-25)

The Commission will consist of full-time Chief and Vice-Chief Commissioners, to hold office for a maximum five-year, renewable term, and up to five additional full-time or part-time commissioners,[41] who will serve a maximum three-year renewable term. Commissioners will be appointed by the Governor in Council on the Minister's recommendation (clause 20). This appointment scheme appears generally comparable to those in other federal legislation.[42] In the specific claim context, it differs from that proposed in the JTF draft legislation in two significant respects: in not making eligibility for appointment contingent on joint AFN-ministerial recommendations, or requiring that regional representation be taken into account in the appointment process.[43]

In partial response to First Nations concerns about the lack of a joint appointment process in Bill C-6, the Senate Committee added a new provision requiring that, prior to making recommendations on appointments to the Centre,[44] the Minister "shall" enable claimants[45] to make representations concerning those appointments within a prescribed time period (clause 76.1). The amendment does not require the Minister to respond to those representations, nor to revise the appointment process set out in the bill as introduced.

Bill C-6 provides that the Commission will be responsible for

- administering funding for a First Nation to research, prepare and conduct its claim(s);[46]

---

(41) Under clause 20(2), the Governor in Council may increase or reduce that number at any time.

(42) See, for example, Part II of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, relating to the composition of the Canadian Human Rights Commission.

(43) JTF Draft, subsections 5(3)-(4).

(44) **That is, appointments as CEO under clause 5, or to the Commission or Tribunal under clauses 20(1) and 41(1) respectively**.

(45) **Defined for purposes of the new provision in an additional Senate Committee amendment, applicable during the first year of its implementation, as claimants under either the SCRA or the government's specific claims policy (new clause 77.1).**

(46) Under clause 25, no participant in the administration of funding for a specific claim may take part in a preparatory meeting or a dispute resolution process related to that claim.

- assisting the parties to use dispute resolution processes at any time to resolve specific claims; and
- referring issues of validity or compensation to the Tribunal (clause 23).

In carrying out these responsibilities, the Commission "may"

- establish rules of procedure for specific claims, not including Tribunal proceedings;
- establish criteria for funding a First Nation to develop its claim(s), and allocate funds accordingly;
- arrange for research and/or studies "agreed to by the parties";
- assist in the resolution of prescribed interlocutory [not final] issues;[47] and
- promote the use of dispute resolution processes, including negotiation, mediation, non-binding arbitration and, if the parties consent, binding arbitration (clause 24).

The JTF draft legislation required the Commission to establish policies on the resolution of claims by binding arbitration and to provide for it "on the request of the parties."[48]

The Commission's powers and duties do not explicitly include the establishment of a time frame for the processing of specific claims; it is not clear whether this matter might be covered by "rules of procedure." Time factors are not dealt with elsewhere in Part 2.

2. Process Relating to Specific Claims (clauses 26-40)

a. Filing Claims (clauses 26-27; related clauses 36(1), 74)

Under Bill C-6, a First Nation is entitled to file a claim for "compensation for its losses" arising from any of six prescribed grounds related to breach or non-fulfilment of lawful obligations or flawed transactions involving reserve lands (clause 26(1)). The grounds set out at clause 26 generally mirror those established in 1982 in *Outstanding Business*,[49] and listed in the JTF draft legislation.[50] In a noteworthy addition – also recommended by the JTF – the SCRA

---

(47) See discussion of clause 47 under D.2, Panels, Hearings and Decisions.

(48) JTF Draft, paragraphs 12(1)(*a*), (*g*).

(49) See notes 12 and 13.

(50) JTF Draft, subsection 10(1). Unlike the JTF model, the SCRA does not include breach of lawful obligation arising from a unilateral undertaking on the part of the Crown.

explicitly includes fiduciary obligations among the legal obligations whose breach or non-fulfilment may be at issue in a specific claim.[51] The bill does modify some existing grounds. Under Bill C-6 a claim based on non-fulfilment of a lawful obligation arising under a treaty or agreement will have to relate to "the provision of lands or other assets."[52] While most treaty-related specific claims listed in DIAND documentation do involve land, the effect of this addition may be to preclude future specific claims based on treaty provisions that are unrelated to land and "assets."[53]

The legislation does not define compensation, suggesting that, as is the case under *Outstanding Business*, it need be not be limited to monetary awards.[54] Nor does the bill place a limit on the value of claims filed. DIAND documentation confirms that all claims "regardless of value [will] have access to the Commission and use of its services"[55] (emphasis added). The Commission must give notice that a specific claim has been filed to every province, First Nation or person whose interests might, according to information provided by a party to the claim, be affected by it (clause 36(1)).

Bill C-6 also lists categories of claims that may not be filed, including those that are

- based on an agreement that provides for a different dispute resolution mechanism;
- based on a post-1973 land claim agreement, a scheduled Act or agreement, or an Act or agreement related to either category;

---

(51) A "fiduciary" is "one who holds anything in trust," or "who holds a position of trust or confidence with respect to someone else." A "fiduciary relationship" is one in which someone in a position of trust has "rights and powers which he is bound to exercise for the benefit" of another. The Supreme Court of Canada has established that in the unique context of Crown-Aboriginal relations, the fiduciary obligation owed by the Crown is *sui generis*, or one of a kind. For more on this topic, see *The Crown's Fiduciary Relationship with Aboriginal Peoples*, PRB 00-09, Parliamentary Research Branch, prepared by the author in August 2000.

(52) Illegal lease of reserve land is also added to the ground related to illegal disposition of those lands.

(53) For example, many treaties contain provisions related to the education of Aboriginal signatories; Treaty 6 also contains an explicit medicine clause. This condition, combined with the prohibition in clause 26(2)(*d*) against the filing of claims related to the delivery or funding of programs related to, *inter alia*, health or education would not appear to allow a specific claim based on such provisions.

(54) The bill does, however, appear to limit compensation possibilities to historical losses; the JTF draft would have allowed claims based on potential losses, with the Minister's consent: JTF Draft, subsection 10(2).

(55) DIAND, *Backgrounder*, "Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims," Ottawa, 13 June 2002, on-line at http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2002/02156bk_e.html

- related to the delivery or funding of public programs or services such as education, health, or social assistance;
- related to events occurring in the 15 years preceding the claim;
- based on Aboriginal rights or title (clause 26(2)).

The rationale for prohibiting claims involving either the funding or delivery of public programs[56] or events in the recent past is unclear. With respect to the latter prohibition, the 15-year cut-off may reflect departmental practice, although no such policy is explicitly stated in *Outstanding Business*.

The prohibition of specific claims alleging Aboriginal title is a continuation of federal policy set out in *Outstanding Business* and elsewhere, under which title is viewed as a comprehensive claim matter. The issue of "site-specific" Aboriginal rights – i.e., those that do not involve title *per se* – is touched upon in the JTF Report, which noted the First Nations perspective that they "can suffer damage due to infringement on such rights, but they do not have access to comprehensive claim negotiations. . . . [S]uch issues are no less lawful obligations than any other specific claim." The issue was "flagged for inclusion in the five-year review of the [recommended] new process."[57] The JTF draft legislation would have enabled the Commission to process a claim based on Aboriginal rights or title with the agreement of the parties.[58]

In addition to substantive prohibitions, Bill C-6 provides that a claim may not be filed (1) when the same assets or facts are at issue in unadjourned proceedings between the Crown and the First Nation before an adjudicative body other than the Tribunal and (2) irreconcilable decisions could result (clause 26(3)). Similarly, a claim will not be continued if, during the SCRA process, a claimant initiates, takes new steps in, or does not adjourn such a proceeding (clause 74).

The JTF draft legislation would not have prohibited the filing of substantive claims described in clause 26(2), with the exception of those based on Aboriginal rights or title, and would have prohibited filing claims that are the subject of ongoing proceedings, as described in clause 26(3).[59]

---

(56) See note 51.

(57) JTF Report, p. 11.

(58) JTF Draft, subsection 12(4).

(59) *Ibid.*, subsection 10(3).

b. Preparatory meetings (clauses 28-30)

Under the SCRA, the Commission must call the parties to a preparatory meeting to review a filed claim and issues relevant to it (clause 28(1)).[60] Claimants may amend their claim(s) during or after the preparatory process (clause 29). When that process is completed, the Commission must suspend proceedings related to the claim until the Minister decides whether to negotiate it (clause 30(1)). In making that decision, the Minister may not consider any legal rule or doctrine that would limit the claim on the basis of time elapsed or delay (clause 30(2)). This stipulation is consistent with the claim-assessment policy set out in *Outstanding Business*, which also provides, however, that in the event of litigation, the government reserves the right to plead all available defences, including limitation periods.[61]

As in the rest of Part 2, the SCRA does not set time limits for the Minister's decision-making process. It does oblige the Minister to report to the Commission "at least every six months" on the status of the review, the expected date of her/his decision, and reasons for requiring additional time (clause 30(3)). The bill also provides that no passage of time between the submission of a claim to the Minister and her/his decision "may be considered . . . a decision not to negotiate" (clause 30(4)).

c. Validity of claims (clauses 31-32; related clauses 37, 56)

Following the Minister's decision not to negotiate a claim, the Commission must, at the request of a claimant, assist the parties to try to resolve the issue of the claim's validity using dispute resolution process(es) (clause 31).[62] At the parties' request, it must also allow a province, First Nation or person to be consulted during such a process, or a province or First Nation to participate as a party to it (clause 37).

The Commission is further required to act upon the request of a claimant to refer the question of validity to the Tribunal if it is satisfied that the claim is complete and has been considered by the Minister; dispute resolution processes have been exhausted; and the claimant has waived compensation for the claim in excess of the claim limit that is currently set under

---

(60) Additional preparatory meetings "may" be called at the request of a party, as may community meetings, "when appropriate," to enable broader involvement in preparing the claim (clause 28(2)).

(61) See discussion of clauses 54 and 64 under D.2, Panels, Hearings and Decisions.

(62) A claimant might also opt to leave the SCRA process at this point, either abandoning the claim or choosing to pursue it in the courts.

clause 56 at $7 million (clause 32(1)). It is unclear why such a waiver is required as a condition of referral to the Tribunal on the threshold question of a claim's validity.

Under *Outstanding Business*, a rejected claim could be re-submitted "should new evidence be located or additional legal arguments produced." Bill C-6 does not address the question of whether a withdrawn claim or a claim that has not been accepted for negotiation may be re-filed at a later date.

d. Compensation (clauses 33-35)

As the bill's structure makes clear, the SCRA treats the determination of a claim's validity and that of compensation as distinct processes. Following a ministerial decision to negotiate or a positive Tribunal decision on validity, the Commission must assist the parties to resolve the matter of compensation, using dispute resolution processes (clause 33).[63] The bill makes no further mention of the clause 32(1) waiver on compensation that a claimant must have completed in order to gain access to the Tribunal at the validity phase, leaving open the question of how or whether this waiver might influence the compensation phase before the Commission for affected claimants.

At a claimant's request, the Commission is obliged to refer the issue of compensation to the Tribunal if it is satisfied that:

- the claim's compensation component is complete and has been considered by the Minister during the dispute resolution process;
- dispute resolution processes have been exhausted;
- only monetary compensation is being claimed[64];
- the claimant has waived compensation in excess of the claim limit;
- the amount remaining in the compensation fund for the fiscal year is at least equal to the claim limit, using the bill's prescribed calculation[65] (clause 35(1)).[66]

---

(63) A claimant may, as at the preparatory stage, amend the claim to clarify or expand upon its position on the compensation component (clause 34).

(64) This is consistent with the proposal in JTF draft legislation: JTF Draft, subsection 12(3).

(65) The calculation involves (1) subtracting the amount of compensation awarded by the Tribunal in a fiscal year from the maximum compensation that may be awarded in that year, (2) multiplying the claim limit by the number of referrals to the Tribunal on the issue of compensation that have not been decided and (3) subtracting the result of (2) from the result of (1): e.g., $75 million – $28 million = $47 million; 4 x $7 million = $28 million; $47 million – $28 million = $19 million.

(66) Referrals on both validity and compensation must include the issue of allocation of responsibility between or among the respondent [defendant] parties at the request of a party (clauses 32(3) and 35(3)).

The last of these criteria could, in practice, prevent the Commission from referring one or more claims in respect of which all other conditions are met. The bill does not indicate how claims with pending compensation questions are to be managed. As previously mentioned, the JTF Report recommended a budgetary allocation over a five-year period, noting that "when the amount paid in settlements by negotiated agreement or Tribunal rulings [over the five-year period] reaches a certain pre-determined point, it will trigger a pause in the Tribunal case-load, until the next budgetary allocation is determined."[67]

e. General (clauses 36-40; related clauses 75 **and 76.2)**

The SCRA prohibits Centre appointees, employees and contractors from disclosing or giving evidence about claim-related information or documentation obtained during the course of their employment without the parties' consent (clause 38); the prohibition is subject to the public nature of the documents filed with the Commission and Tribunal (clause 75(1)).[68] Evidence presented during the course of dispute resolution under Part 2 is inadmissible before the Tribunal or in other proceedings unless all parties consent (clause 40)).

Under Bill C-6, Centre personnel are prohibited from representing a party before the Tribunal, while contractors hired to work on a specific claim may not represent a party on that claim (clause 39). **Under an analogous provision adopted by the Senate Committee, appointees to the Centre are also precluded from acting for a party on a specific claim they either worked on or knew of while in office. The amendment further provides that no appointee may work for DIAND or a First Nation that had a pending specific claim during her/his term in office for a period of one year (clause 76.2). While the latter provision responds in some measure to First Nations concerns that the Centre might, in practice, be unduly influenced by federal public service views, it would appear that witnesses' apprehension in this regard encompassed all Centre personnel and was not limited to movement between the Centre and DIAND.**

---

(67) JTF Report, p. 11. The Report acknowledged that coming to an agreement on the fiscal framework for specific claim settlements had proved most difficult.

(68) The Commission or Tribunal may, at a party's request, protect the confidentiality of a filed document if it concludes that the applicant's interest in non-disclosure outweighs the public interest (clause 75(2)).

D. Part 3: Tribunal (clauses 41-73)

1. Composition and Role (clauses 41-46; related clause 56(2))

The SCRA's administrative provisions relating to the appointment (by Governor in Council on the Minister's recommendation), numbers (maximum of seven, including a full-time Chief and Vice-Chief), terms of office (renewable, maximum of five or three years) and remuneration of the Tribunal's adjudicators largely correspond to those of Part 2 with respect to the Commission (clauses 41-42) and are generally in line with analogous measures in other federal legislation.[69] In provisions specific to Part 3: a majority of those appointed as adjudicators must be members of a provincial bar or the Chambre des notaires du Québec (clause 41(2)) and, in addition to the general managerial role assigned to both the Chief Commissioner and Chief Adjudicator, the latter's responsibilities related to striking panels and setting the Tribunal's rules are set out in explicit terms (clause 43(1)).

The Tribunal's chief responsibilities are to hold hearings and decide issues related to specific claims (clause 44). It "may" make rules for panel proceedings and practice in matters such as, *inter alia*, giving notice, presentation of arguments, summoning witnesses, production of documents, introduction of evidence and "imposition of time limits" (clause 45(1)).[70] These areas are generally consistent with those in which other adjudicative bodies are authorized to make rules, and set out in JTF draft legislation.[71] Whereas the JTF model proposed that rules for the imposition of time limits pertain explicitly to the time "within which hearings must be held and decisions must be made," Bill C-6 does not specify what activities might be subject to Tribunal rules in this area. It does authorize a Tribunal panel to modify any time limit set by those rules, as did the JTF proposal (clause 46(*h*)).

Generally speaking, the exhaustive list of panel powers set out at clause 46 may be divided between those similar to the powers of administrative tribunals generally, and those particular to the specific claim context. The former, most of which reflect the JTF draft legislation,[72] include determinations of questions of law and fact within jurisdiction (*a*), witness and evidence-related authorities (*e*, *f*) and the awarding of costs (*i*).

---

(69) See Part III of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, relating to the composition of the Canadian Human Rights Tribunal.

(70) Tribunal rules must be publicly available (clause 45(2)).

(71) JTF Draft, subsection 38(1).

(72) *Ibid.*, section 31.

Under the latter, panels may suspend hearings or delay decisions (*d*) – to await relevant court decisions, to allow the parties to resolve an issue or to prepare further, and so forth – and consider cultural diversity when applying the Tribunal's process (*g*). They may also order: that claims with issues in common be heard together or consecutively (*b*); that claims be decided together if individual decisions could be irreconcilable, or if the claims, whether made by the same or different claimants, are subject to one claim limit ((*c*), clause 56(2)). Neither of these matters is addressed directly in the JTF draft legislation.[73]

2. Panels, Hearings and Decisions (clauses 47-73)

Provisions under this heading set out the framework for the Tribunal's operations and address related matters.

a. Interlocutory and other applications (clauses 47-51)

Bill C-6 authorizes the Tribunal to deal with defined interlocutory issues. **As amended by the Senate Committee,** it provides that a party to a claim may ask the Tribunal to determine (1) **to summon witnesses or order that documents be produced in relation to a claim before the Commission;** (2) whether the claim that is the subject of the application and any other should be heard together or consecutively or decided together; and (3) any other issue that will enable dispute resolution processes to go forward, provided the parties to the claim consent (clause 47).

According to the bill's sponsor in the Senate, the amendment respecting the Tribunal's interlocutory authority is intended to enhance the parties' information-gathering capacity with respect to claims before the Commission, while placing the authority to compel with the Tribunal rather than the Commission seeks to preserve the latter's role as facilitator.

Applications under clause 47 will be decided by panels of one to three adjudicators (clauses 48-49).

A party to a claim may also apply to the Tribunal for an order that a claim be wholly or partially struck for prescribed reasons[74] (clause 50), a decision as to whether the

---

(73) The JTF model required that a panel not hold a hearing in the event of "competing claims". JTF Draft, subsection 27(3).

(74) A claim may be struck because it does not fall within the grounds set out at clause 26, has not been filed by a First Nation, is frivolous or premature, or may not be continued per clause 74, that is, owing to non-adjourned proceedings against the Crown before an external court or tribunal relating to the same facts or assets.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

claim and any other are subject to one claim limit under clause 56(2), or a decision on any issue on which the parties consent (clause 51). Decisions under clause 51 will be final. A decision that one claim limit applies to two or more claims would necessarily occur prior to a compensation decision/calculation under clause 56. Applications under clauses 50-51, as well as referrals on validity and compensation, are to be dealt with by panels of three to five adjudicators (clause 52).

b. Decisions on validity and compensation (clauses 54-56)

i. Validity (clause 54; related clause 64)

As is the case for a Minister's decision on whether to negotiate a specific claim, a Tribunal panel may not, when deciding on the validity of a specific claim, consider any legal rule or doctrine that would limit the claim on the basis of time elapsed or delay (clause 54). Subject to this stipulation, the Crown is entitled to raise any defence before the Tribunal that would be available to it in court proceedings (clause 64).[75]

ii. Compensation (clause 56; related clauses 46(*c*), 51(*a*), 65, 73, 77)

A Tribunal panel deciding the matter of compensation

- must calculate the pecuniary losses involved in the claim to either the prescribed limit that may be set under the Governor in Council's regulatory authority (clause 77), or a maximum of **$10** million dollars,
- may not award punitive or non-pecuniary damages,
- must award compensation against any respondent party in proportion to its responsibility (clause 56(1)),[76] and
- must treat two or more claims as one claim for purposes of the claim limit when (1) made by the same claimant and based on the same facts or (2) made by different claimants, based on the same facts and related to the same assets[77] (clause 56(2)).

---

(75) This is the gist of section 24 of the *Crown Liability and Proceedings Act* to which clause 64 refers.

(76) A panel's decision as to responsibility may conclude that any respondent is, or all respondents are, either not responsible or not wholly responsible for the claim (clause 55).

(77) If the claims are made by different claimants, the panel must apportion the total amount awarded equitably (clause 56(3)).

The bill's original claim limit of $7 million dollars was raised to $10 million by a Senate Committee amendment. Because First Nations witnesses before both House and Senate Committees identified the legislated compensation limit as a key flaw in Bill C-6, one that would deny access to the Tribunal for the majority of claimants, this amendment may not represent a significant change for First Nations with specific claims.

Under the SCRA's references to clause 56(2) and its single claim limit for more than one claim,

- the Tribunal's clause 46(*c*) authority to order that claims be decided together because they are subject to one limit under clause 56(2) is stated permissively;
- clause 46 does not authorize a panel to decide whether claims are in fact subject to one claim limit;
- notwithstanding clause 46(*c*), a Tribunal panel must decide claims together, unless the parties agree otherwise, if it determines that they are subject to one claim limit under clause 56(2) [or that they raise common issues resulting in a risk of irreconcilable decisions] (clause 65);
- the Tribunal is authorized by clause 51(*a*) to decide, on application by a party, whether claims are subject to one limit under clause 56(2).

The interaction among clauses 46(*c*), 51(*a*), 56(2) and 65 and the conditions for their combined application in practice appear somewhat unclear.

An additional matter worth noting in relation to clause 56 is that First Nations communities with valid claims may opt against seeking referral to the Tribunal on questions of compensation, whether because their claims exceed the limit and they are not prepared to complete the prescribed waiver, or for some other reason. This raises the issue of how the SCRA process might affect the decisions of First Nations communities with large specific claims.

Under Bill C-6, the Crown may pay an award of compensation in instalments over no more than five years from the date of the Tribunal's decision (clause 73(1)).[78]

iii. Unlawful disposition or lease of reserve lands (clause 57)

Under section 39 of the *Indian Act*, a First Nations community's interests in reserve lands may not be surrendered in whole or in part unless the surrender is made to the

(78) Unpaid balance will bear interest at the lowest bank rate (clause 73(2)).

Crown, approved by a majority of the community's electors, and accepted by the Governor in Council. The SCRA provides for by-passing the normal section 39 processes in the context of some specific claims based on illegal disposition or lease of reserve lands. It stipulates that, notwithstanding section 39, where compensation is awarded for a claimant First Nations community's losses arising from the unlawful disposition of reserve lands that have not been restored, the claimant's interests in the lands are extinguished. In this case, the claimant reserves the right to initiate proceedings against a province that was not party to the claim (clause 57(1)). Section 39 is also rendered inapplicable in the case of compensation awarded for the unexpired portion of a lease that was concluded by the Crown in violation of the claimant's rights, while third-party interests for the remainder of that period are protected (clause 57(2)).

c. Other process matters (clauses 59-70)

Under other SCRA provisions related to the Tribunal process,

- If a panel considers that its decision could affect their interests, the Tribunal must give notice of a claim to third parties that were not previously notified by the Commission (clause 59). It must also grant a province party status in relation to a claim, provided it submits to the Tribunal's jurisdiction (clause 60).[79]

- Tribunal panel hearings are to be public, unless a panel decides on application by a party that the need for confidentiality outweighs the public interest (clause 62).

- If a panel considering a specific claim is of the view (1) that a First Nation has another claim or potential claim based on the same facts or assets or (2) that any other claim or potential claim should be before the Tribunal in order to enable resolution of the original claim before it, it must suspend proceedings in relation to that claim until such time as the other claim or potential claim is also before the Tribunal (clause 66).

Clause 66 is concerned with related claims. The JTF model would have authorized, but not required, a panel to "adjourn generally or discontinue" a hearing that had been commenced if it determined that a "competing claim" existed.[80] Clause 66 requires the panel to "suspend" its hearing. The bill appears to presuppose that a First Nation with a potential specific claim will file it to facilitate resolution of the original claim, and does not address the

(79) The JTF draft legislation would have authorized a Tribunal panel to grant a province, First Nation or person intervener status, and party status to a First Nation as well as to a province: JTF Draft, section 29.

(80) *Ibid.*, section 34.

possibility that it might not do so. Nor does it prescribe a time frame for the suspension of proceedings.

- A party may withdraw "an issue" from the Tribunal's consideration any time before the latter decides the issue, with such withdrawal not precluding consideration of the matter at a later date (clause 67). Under Bill C-6, the term "issue" includes validity, compensation, interlocutory matters under clause 47 and "any other issue" under clause 51. The JTF draft legislation proposed that withdrawal from a hearing following referral on validity or compensation precluded subsequent referral on the same issue.[81]

- As was recommended by the JTF draft legislation,[82] the SCRA provides that evidence presented during a panel hearing is not admissible in any other proceeding with the exception of judicial review (clause 68).

- All panel decisions must be made in writing, to be published in accordance with the Tribunal's selected method (clause 70).

d. Effect of panel decisions (clauses 71-72)

Under Bill C-6, Tribunal panel decisions are to be subject to judicial review by judges of the Federal Court of Canada's Trial Division[83] under the *Federal Court Act*[84] (clause 71(1)). Unlike an appeal process, judicial review does not allow a judge to replace the administrative tribunal's decision. Rather, if that decision is found to be flawed on the basis of well-defined legal grounds, it will be set aside and the matter will be returned to the tribunal for reconsideration.

Panel decisions are not otherwise subject to appeal or review and, with the exception of decisions on clause 47 interlocutory issues, are "final and conclusive between the parties in all proceedings in any court or tribunal" that are based on the same facts (clause 71(2)).[85] In the sole exception to this *res judicata*[86] condition, a panel's decision that a

---

(81) *Ibid.*, subsection 33(1).

(82) *Ibid.*, section 39.

(83) The JTF draft legislation had recommended that the Federal Court of Appeal be the reviewing Court: *ibid.*, section 45.

(84) R.S.C. 1985, c. F-7. The SCRA's sole non-substantive co-ordinating amendment relates simply to an anticipated change of the legislation's title to the *Federal Courts Act* (clause 84).

(85) The JTF draft legislation proposed a less comprehensive "privative" provision that would have made panel decisions "final and binding for all purposes and not subject to appeal": JTF Draft, subsection 35(1).

(86) The phrase means "a thing adjudged," or a matter that has been finally decided on its merits and that cannot be litigated again between the same parties.

claim is valid is to be conclusive only for purposes of the SCRA, and evidence of it will be inadmissible before any court other than in a judicial review proceeding[87] (clause 71(3)). This provision would come into play, for example, when a First Nation whose claim had been ruled valid by a panel opted, for whatever reason, to initiate court action at the compensation stage.

Bill C-6 also sets out "release and indemnity" provisions. They stipulate that in the event of (1) a panel order that a claim is invalid or (2) a panel award of compensation for a specific claim,

- any respondent party – by definition the federal and/or provincial Crown(s) – is released from any further action/claim by or liability to the claimant First Nation or its members of any kind that is based on the same facts as the original claim (clause 72(*a*));
- the claimant will be obliged to indemnify any respondent party against any amount that the latter becomes liable to pay as a result of a proceeding for damages initiated by the claimant or its members "against any other person" that is based on the same facts as the original claim (clause 72(*b*)).

Assuming that clause 72(*b*) is designed to prevent "double compensation" for a single claim, it may be that its effect is somewhat broader. The provision would capture, for example, a claimant who initiates an action in damages against a province that did not submit to the Tribunal's jurisdiction and that was therefore not a party to the original claim.[88] Yet clause 57, described above, explicitly authorizes a claimant to take such an action. This and other potentially similar circumstances may raise questions as to the absence of any exceptions or ceiling to this indemnification obligation.[89]

E. Part 4: General (clauses 74-77; related clauses 56(1), 32(1)(*c*), 35(1)(*d*); Schedule)

As introduced, the SCRA required the Minister to conduct a review of the Centre within three to five years of the bill's coming into force, and to table the ensuing report,

---

(87) The JTF draft legislation proposed that panel decisions on both validity and compensation not be admissible before another adjudicative body "for the purpose of obtaining compensation or any other remedy": JTF Draft, subsection 35(2).

(88) See clause 60.

(89) This is the case because "any other person" – such as a province, under clause 57 – might add the federal Crown as a co-respondent/defendant to any action initiated by the claimant without the latter's involvement or consent. Similarly, a court adjudicating in such a proceeding and not bound by the SCRA might apportion damages against the federal Crown that were not sought by the claimant.

including any recommendations for change, to both Houses of Parliament (clause 76). The sole opposition amendment adopted by the House Committee would have required that the Minister's clause 76 report be reviewed by the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs. Under a further Report Stage government amendment, "each House shall refer the [Minister's] report to the appropriate committee of that House."

The Bill C-6 review scheme differs from that of the JTF draft legislation, which proposed a joint AFN-DIAND review every five years.(90) **Under a Senate Committee amendment, "the Minister shall give to first nations an opportunity to make representations" during the review process.**

Under Bill C-6, the Governor in Council may make regulations to add any agreement related to Aboriginal self-government to the Schedule, and to prescribe anything that may be prescribed under the legislation (clause 77). The former will likely include, in the short term, agreements with Yukon First Nations that are in the final stages of the land claim and self-government negotiation process. The latter includes the claim limit under clause 56(1), as previously mentioned, and the form of the waiver a claimant must complete in order to gain access to the Tribunal under clauses 32(1)(*c*) and 35(1)(*d*).

F. Part 5: Consequential Amendments, Co-ordinating Amendment and Coming into Force (clauses 78-85)

The consequential amendments provide essentially for the addition of references to the Centre, as a new public service body, to statutes such as the *Access to Information Act*, the *Financial Administration Act*, the *Public Service Staff Relations Act* and so forth (clauses 78-83).

The SCRA's provisions are to take effect by order of the Governor in Council (clause 85). According to DIAND documentation, the Centre is expected to be operational about a year following Royal Assent, when it will replace the ICC; claims currently before the latter will be addressed prior to its decommissioning.(91)

---

(90) JTF Draft, section 41.

(91) DIAND, "Questions and answers: Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims," Information Kit distributed 13 June 2002.

COMMENTARY

Since the SCRA's initial introduction in June 2002, reaction to it has, not surprisingly, come in the main from First Nations organizations whose constituents stand to be the most directly affected by it. At that time, then National Chief of the Assembly of First Nations Matthew Coon Come observed that, despite major concerns, he looked forward to the legislative process to address the need for important changes to the bill. Key areas identified by the AFN and others included the potential lack of independence of the bill's appointment process, the capped claim limit and the lack of a significantly strengthened financial commitment to the resolution of specific claims.

In second reading debate in the House of Commons following the bill's original introduction, the Minister of Indian Affairs noted that under the SCRA, resolving claims through the proposed simplified process would foster improved economic development for First Nations communities, while the Commission and Tribunal would be neutral arm's-length bodies, enhancing transparency and eliminating perceived conflict of interest. Departmental documentation further noted that the SCRA did not prevent the Minister from consulting with First Nations on appointments to the Centre, and that the claim limit was subject to eventual regulatory review.

In July 2002, the Assembly of First Nations Annual General Assembly adopted a resolution of non-support for the legislation "in its present form" based, in part, on the view that: the bill would not make the process fairer, more efficient or transparent; it differed significantly from Joint Task Force proposals; it would not provide an independent process, and could create a claims process worse than the current system.

In House Committee hearings held 26 through 28 November 2002, First Nations witnesses from across the country representing national and regional organizations as well as individual communities were unanimous in concluding that the bill, as introduced, did not retain basic elements of the JTF model and would not establish a satisfactory process for the adjudication of specific claims. Primary concerns raised largely echoed those of the AFN National Chief and General Assembly resolution outlined above, and stressed issues of independence, fairness and timeliness. First Nations witnesses suggested the legislation would not reduce claims-related litigation, and were critical of the lack of consultation preceding the legislation's introduction, as well as of the expedited nature of the legislative and committee process in relation to Bill C-6. Many described the bill as "fatally flawed" and called for it to be withdrawn in favour of a renewed joint process.

Then Chief Commissioner of the Indian Claims Commission Phil Fontaine portrayed the bill as one containing both strengths – such as the creation of an independent Tribunal and the focus on alternative dispute resolution – and weaknesses, such as the cap on compensation and continued ministerial control of the process. He emphasized the importance of respecting fundamental principles, including independence and access to justice, in the creation and operation of a specific claims body.

The Senate Committee's more protracted hearings from April to June 2003 elicited views essentially reflecting those outlined above from the Assembly of First Nations and other First Nations witnesses, and the newly appointed ICC Chief Commissioner Renée Dupuis.

First Nations spokespersons responding to the Senate Committee's amendments to Bill C-6 generally viewed them as inadequate to resolve the legislation's perceived flaws and omissions. In a letter dated 2 October 2003 to the Chair of the Senate Committee, recently re-elected AFN National Chief Phil Fontaine echoed this view. He was also critical of the government's failure to restore a joint process with the AFN to achieve a more satisfactory specific claims process.

Following House of Commons concurrence with Senate amendments, the National Chief expressed disappointment that First Nations opposition to Bill C-6 had not been heeded by the government. Others predicted that the legislation would be challenged in the courts.

The relatively scarce editorial commentary on the specific claims bill included the observation that while reforms to the specific claims system were welcome and necessary, in particular the finality of Tribunal decisions, questions remained as to how the new system would deal with larger claims.

Résumé législatif **LS-431F**

PROJET DE LOI C-6 : LOI SUR LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 10 octobre 2002
Révisé le 5 novembre 2003

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-6

CHAMBRE DES COMMUNES	
Étape du projet de loi	**Date**
Première lecture :	9 octobre 2002
Deuxième lecture :	9 octobre 2002
Rapport du comité :	6 décembre 2002
Étape du rapport :	4 février 2003
Troisième lecture :	18 mars 2003

SÉNAT	
Étape du projet de loi	**Date**
Première lecture :	19 mars 2003
Deuxième lecture :	2 avril 2003
Rapport du comité :	12 juin 2003
Étape du rapport :	19 juin 2003*
Troisième lecture :	21 octobre 2003

Message envoyé à la Chambre des communes : 21 octobre 2003
Adoption des amendements du Sénat : 4 novembre 2003

Sanction royale : 7 novembre 2003

Lois du Canada 2003, chapitre 23

* Le projet de loi amendé n'est pas lu une troisième fois, mais « de nouveau renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones afin que celui-ci étudie les répercussions, sur le projet de loi C-6, de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le statut de nation autochtone distincte » : le 25 septembre 2003

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 2

A. Avant 1973 3
1. Les rapports parlementaires 3
2. Les lois fédérales 3
3. Le livre blanc 4

B. De 1973 à 1990 4
1. L'arrêt *Calder* 4
2. Le Bureau des revendications des autochtones 4
3. La nouvelle politique sur les revendications particulières 5

C. Depuis 1991 6
1. Une nouvelle réforme 6
2. La Commission des revendications particulières des Indiens 7
3. La Commission royale sur les peuples autochtones 7
4. Les groupes de travail mixtes APN-gouvernement 8
5. La réponse du gouvernement 9

D. Données sur les revendications particulières 9

DESCRIPTION ET ANALYSE 11

A. Dispositions introductives (art. 2 et 3) 11

B. Partie 1 : Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations (art. 4 à 19; connexes : par. 20(3), 22(1), 43(1)) 11

C. Partie 2 : La Commission (art. 20 à 40; **connexe : art. 76.1**) 13
1. Composition et attributions (art. 20 à 25) 13
2. Processus relatif aux revendications particulières (art. 26 à 40) 15
a. Dépôt des revendications (art. 26 et 27; connexes : par. 36(1), art. 36(1), 74) 15
b. Réunions préparatoires (art. 28 à 30) 18
c. Bien-fondé des revendications (par. 31 et 32; connexes : art. 37, 56) 18
d. Indemnisation (art. 33 à 35) 19
e. Dispositions générales (art. 36 à 40; connexes : art. 75 **et 76.2**) 20

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Page

D. Partie 3 : Le Tribunal (art. 41 à 73) 21
1. Composition et attributions (art. 41 à 46; connexe : par. 56(2)) 21
2. Formations, audiences et décisions (art. 47 à 73) 23
a. Demandes interlocutoires et autres (art. 47 à 51) 23
b. Décisions sur le bien-fondé et l'indemnisation (art. 54 à 56) 24
i. Le bien-fondé (art. 54; connexe : art. 64) 24
ii. Indemnisation (art. 56; connexes : al. 46*c*) et 51*a*), art. 65, 73, 77) 24
iii. Disposition ou location illégale des terres d'une réserve (art. 57) 25
c. Diverses questions de procédure (art. 59 à 70) 26
d. Effet des décisions des formations (art. 71 et 72) 27

E. Partie 4 : Dispositions générales
(art. 74 à 77; connexes : par. 56(1), al. 32(1)*c*) et 35(1)*d*); annexe) 29

F. Partie 5 : Modifications corrélatives, disposition de coordination
et entrée en vigueur (art. 78 à 85) 30

COMMENTAIRE 30

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-6 : LOI SUR LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES*

Le projet de loi C-6 : Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, a été présenté à la Chambre des communes, adopté en deuxième lecture et réputé avoir été renvoyé au Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles (le Comité de la Chambre) le 9 octobre 2002(1). Le projet de loi modifie la procédure en vigueur pour régler les revendications particulières en constituant un nouvel organe administratif composé d'une commission chargée de faciliter la négociation des revendications et de régler les différends, et d'un tribunal ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications et des indemnités accordées, jusqu'à concurrence du montant maximum prévu par revendication. Cette mesure est à l'étude depuis longtemps par les Autochtones, le gouvernement, d'autres parties intéressées et des observateurs.

Le Comité de la Chambre a entendu des témoins au cours d'audiences qui se sont déroulées du 26 au 28 novembre 2002, puis a fait rapport du projet de loi C-6 à la Chambre des communes le 6 décembre avec plusieurs amendements techniques du gouvernement et un amendement de l'opposition relatif au processus. Les débats à l'étape du rapport ont eu lieu les 7 et 8 février 2003, et le projet de loi amendé a été adopté par la Chambre le 18 mars 2003.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Le projet de loi a été déposé pour la première fois au cours de la 1re session de la 37e législature sous le numéro C-60, mais il est mort au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement le 16 septembre 2002. Par une motion adoptée le 7 octobre 2002, la Chambre des communes prévoit le rétablissement à la 2e session des projets de loi qui n'avaient pas reçu la sanction royale au cours de la session précédente. Les projets de loi seront donc rétablis à l'étape du processus législatif à laquelle ils étaient rendus au moment de la prorogation de la 1re session.

Le projet de loi a été adopté en première lecture au Sénat le 19 mars, puis renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le Comité sénatorial) le 2 avril, après les débats en deuxième lecture. Le 12 juin, à la fin de ses audiences, qui se sont déroulées du 30 avril au 11 juin 2003, le Comité sénatorial a fait rapport du projet de loi au Sénat avec plusieurs amendements de fond approuvés par le gouvernement, ainsi que des observations supplémentaires. Les débats à l'étape du rapport ont commencé le 19 juin 2003, date à laquelle le Sénat a ajourné ses travaux pour l'été, et ont repris le 16 septembre.

Fait exceptionnel, le 25 septembre, le projet de loi a été renvoyé « de nouveau au Comité sénatorial afin que celui-ci étudie les répercussions, sur le projet de loi C-6, de la récente décision de la Cour suprême reconnaissant au peuple métis le statut de nation autochtone distincte ». D'autres audiences sur ce sujet ont eu lieu du 30 septembre au 2 octobre 2003. Le Comité sénatorial a fait rapport du projet de loi au Sénat sans autre amendement le 7 octobre et le projet de loi a été adopté, tel qu'amendé, le 21 octobre.

Sur le plan de la procédure, l'adoption par le Sénat de tous les amendements proposés par le Comité sénatorial a fait en sorte que le projet de loi a dû être renvoyé à la Chambre pour que celle-ci les examine. Par conséquent, le 21 octobre, un message du Sénat a été livré à la Chambre pour l'informer de ses amendements au projet de loi C-6. Le 4 novembre 2003, la Chambre des communes a accepté les amendements du Sénat par un vote de 121 contre 104.

CONTEXTE

Depuis le début des années 1970, le Canada s'est doté de politiques établissant deux grandes catégories de « revendications » autochtones et les mesures à prendre pour les régler : d'une part, les revendications globales, qui concernent des titres ancestraux non éteints relatifs à des terres et à des ressources, et, d'autre part, les revendications particulières, qui font état de griefs selon lesquels le Canada aurait omis d'exécuter certaines obligations envers des Premières nations (appelées « bandes » dans la *Loi sur les Indiens*) sous certaines rubriques. Nous allons esquisser ci-après le contexte du projet de loi C-6, qui propose de réformer le régime des revendications particulières[2].

---

(2) On peut se procurer tous les documents cités en les demandant soit à l'auteure, soit à la Direction de l'information et de la documentation de la Bibliothèque du Parlement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Avant 1973

1. Les rapports parlementaires

Pendant une bonne partie du XX^e siècle, le gouvernement ne s'est presque pas occupé des allégations d'obligations non exécutées du Canada envers les Premières nations. De 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens* interdisait aux bandes d'utiliser leur argent pour financer la présentation de revendications contre le gouvernement. En 1947, un comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes, constitué pour étudier la *Loi sur les Indiens* et d'autres questions concernant les Autochtones, a recommandé notamment la création immédiate d'une « commission de revendications » « pour faire enquête [...] sur les clauses de tous les traités conclus avec les Indiens [...] et pour évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs qui en découlent »[3]. Le comité mixte des affaires indiennes de 1959 à 1961 a aussi préconisé la création d'une commission des revendications autochtones pour entendre les questions territoriales de la Colombie-Britannique et d'Oka, de même que d'autres affaires[4].

2. Les lois fédérales

En 1963 et 1965, le gouvernement libéral, reprenant un projet de mesure législative du gouvernement conservateur qui l'avait précédé, présentait un projet de loi prévoyant le règlement des revendications des Indiens (projets de loi C-130 et C-123). Ce projet de loi aurait, entre autres, établi une commission, composée de cinq membres, qui aurait rendu des décisions exécutoires concernant cinq grandes catégories de revendications[5] et qui aurait eu le pouvoir d'accorder une indemnité pécuniaire – sans plafond prévu par la loi – et de financer la recherche faite par les revendicateurs pour préparer leur dossier. Le projet de loi C-123 est mort au *Feuilleton* à l'automne 1965 et n'a jamais été représenté.

---

(3) Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 41, 9 juillet 1947, recommandation 2. Ce n'est pas une coïncidence si, en 1946, le Congrès américain a adopté une loi établissant une commission sur les revendications des Indiens, chargée de régler un large éventail de revendications contre les États-Unis.

(4) Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur les affaires indiennes, *Procès-verbaux*, n° 16, 30 mai-7 juillet 1961.

(5) C'est-à-dire les revendications se rapportant à des titres ancestraux non éteints, à l'aliénation des terres d'une réserve sans dédommagement ou avec un dédommagement insuffisant, à l'inexécution d'obligations prévues dans des accords, y compris des traités, à la mauvaise gestion des fonds en fiducie et à l'omission de la Couronne d'agir équitablement et honorablement envers les Indiens.

3. Le livre blanc

En 1969, le gouvernement libéral a fait paraître son livre blanc sur la politique indienne, assez controversé, qu'il a ensuite retiré[6]. Ce livre blanc proposait l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* et la fin du statut juridique distinct d'Indien, tout en reconnaissant l'existence de certaines obligations restreintes du gouvernement envers les Autochtones. Un commissaire aux revendications indiennes a alors été nommé pour étudier les revendications et faire des recommandations sur le règlement de griefs particuliers. Ce poste a existé de 1969 à 1977. Les Premières nations ont contesté son mandat trop restreint et, à leur avis, peu utile.

B. De 1973 à 1990

1. L'arrêt *Calder*

Dans l'arrêt *Calder* c. *P. G. Colombie-Britannique*[7] qu'elle a rendu en 1973, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'occupation de longue date du territoire par les Autochtones a fait naître des droits sur le territoire qui ont survécu à l'établissement des Européens. Cet arrêt a amené le gouvernement fédéral non seulement à instituer pour la première fois une procédure pour négocier le règlement de revendications territoriales globales, mais aussi à créer de nouvelles procédures pour régler les revendications particulières[8].

2. Le Bureau des revendications des autochtones

En 1974, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) créait le Bureau des revendications des autochtones (BRA) au sein du Ministère et lui confiait un double rôle : étudier les revendications autochtones découlant du fait que le gouvernement avait omis d'exécuter ses obligations en droit et représenter le gouvernement dans les négociations avec les Premières nations. En 1979, une étude réalisée pour le BRA décrit une situation familière où un organisme gouvernemental exerce des fonctions incompatibles relativement aux revendications autochtones et conclut que l'impartialité, l'apparence d'impartialité et même

---

(6) *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969.*

(7) [1973] R.C.S. 313.

(8) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Déclaration de l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sur les revendications des Indiens et des Inuit », communiqué, 8 août 1973.

l'irrévocabilité plaident pour la constitution d'un organisme indépendant, extérieur à la structure ministérielle, pour le règlement des revendications particulières[9].

3. La nouvelle politique sur les revendications particulières

En 1982, reconnaissant que sa politique en matière de revendications particulières laissait à désirer[10], le gouvernement fédéral a publié *Dossier en souffrance – Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*[11]. Selon cette politique, les requérants étaient tenus de prouver l'existence de l'une de quatre « obligations légales » en souffrance[12] ou de l'un de deux problèmes se rapportant aux réserves[13]. La procédure d'évaluation des revendications comprenait un examen par le BRA, un avis juridique du ministère fédéral de la Justice, l'approbation ou le rejet de la revendication par le Ministre, puis la négociation du règlement définitif des revendications acceptées. Enfin, *Dossier en souffrance* énonçait les directives pour la présentation des revendications et les critères généraux régissant l'indemnisation, et aucun plafond monétaire n'était prévu.

Les Premières nations et d'autres ont dénoncé ces mesures et leur mise en application. Elles s'opposaient avant tout au fait que le gouvernement fédéral continuait d'être partie à la procédure de règlement des revendications, ce qui avait l'apparence d'un conflit d'intérêts intrinsèque. En 1983, le rapport Penner sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones abordait les questions touchant les revendications, y compris le modèle de 1982, et recommandait fermement d'établir une nouvelle politique sur le règlement des revendications, le processus devant être confirmé par une loi après avoir été négocié par le gouvernement fédéral et des représentants des Premières nations. Le rapport faisait remarquer que le nouveau processus devait impérativement être à l'abri de toute intervention politique et il proposait que la loi

---

(9) Gérard La Forest, *Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims*, Ottawa, MAINC, 1979, inédit, p. 17, 64.

(10) Entre 1970 et la fin de 1981, seulement 12 des 250 revendications déposées ont été réglées.

(11) Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1982. En 1981, le gouvernement fédéral avait publié *En toute justice : une politique des revendications des autochtones*.

(12) Ce sont : le non-respect d'un traité ou d'un accord; un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'une autre loi relative aux Indiens; un manquement à une obligation découlant de l'administration des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens; l'aliénation illégale de terres indiennes.

(13) Ce sont : le défaut d'indemnisation pour des terres indiennes endommagées ou prises par le gouvernement; toute fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral.

adoptée prévoie à la fois une partie neutre qui faciliterait la négociation d'un règlement et une procédure quasi judiciaire pour les cas où la négociation échouerait[14].

Dans un rapport présenté en 1990, le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes faisait observer, sans faire de recommandations précises, que « le mécontentement demeure très grand » au sujet des politiques sur les revendications, que le traitement des revendications est d'une « extrême lenteur » et que « selon l'une des critiques souvent réitérées, le processus de règlement [...] devrait être administré ou surveillé par un ou plusieurs organismes sans lien avec les ministères des Affaires indiennes et de la Justice »[15].

C. Depuis 1991

1. Une nouvelle réforme

En 1986, la revendication particulière des Mohawks de Kanesatake a été rejetée. En 1990, une partie du territoire revendiqué a été au cœur d'un différend avec la municipalité voisine d'Oka. La crise de l'été 1990 a relancé le mouvement pour une réforme de la procédure de règlement des revendications et a permis d'évaluer la réaction du gouvernement.

Le Comité des Chefs sur les revendications, de l'Assemblée des Premières Nations (APN), a réalisé en décembre 1990, à la demande du ministre des Affaires indiennes, une étude dans laquelle il recommandait de réformer fondamentalement la politique des revendications globales[16], notamment en formant un groupe de travail mixte APN-MAINC qui serait chargé d'établir une procédure indépendante pour le règlement des revendications[17]. Au nombre des initiatives annoncées ultérieurement, en avril 1991[18], par le premier ministre

---

(14) *Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, Procès-verbal et délibérations*, fascicule n° 40, 12 et 20 octobre 1983, p. 115.

(15) *Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 90, Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 20, 31 janvier-21 février 1990, p. 3.

(16) L'Assemblée des Premières Nations et les Premières nations en général n'ont pas souscrit à la distinction que fait le gouvernement fédéral entre revendications globales et revendications particulières dans sa politique, la jugeant arbitraire et dénuée de fondement en droit.

(17) Assemblée des Premières Nations, Comité des Chefs sur les revendications, *Les revendications territoriales – Présentation des Premières Nations*, Ottawa, 14 décembre 1990.

(18) Le gouvernement a proposé le règlement accéléré des revendications inférieures à 500 000 $, l'abolition de l'exclusion des revendications antérieures à la Confédération, l'augmentation de la valeur des règlements que le Ministre a le pouvoir d'autoriser et l'affectation de ressources additionnelles à la procédure de règlement des revendications particulières.

d'alors, Brian Mulroney, figurait la création d'un groupe de travail chargé de réviser la politique de règlement des revendications particulières et, comme mesure provisoire, la création d'une commission des revendications particulières des Autochtones qui servirait de mécanisme indépendant de règlement des différends.

2. La Commission des revendications particulières des Indiens

La Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI) a été constituée par décret[19] sous le régime de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, à titre d'organisme consultatif indépendant et temporaire, composé de six commissaires chargés d'étudier certaines revendications rejetées par le gouvernement et de rendre des décisions n'ayant aucune force exécutoire. Dans les années qui ont suivi, ce mandat restreint et l'impression que le gouvernement ne donnait pas suite aux recommandations de la CRPI ont frustré tant les commissaires que les auteurs des revendications.

Dans son rapport annuel de 2000-2001[20], la CRPI a fait observer que le règlement des revendications particulières demeurait « désagréablement lent » et « dans une impasse ». Les commissaires réclamaient une augmentation du financement et des ressources pour améliorer la situation et réitéraient leur opinion de longue date sur la « nécessité pressante de créer un organisme indépendant d'examen des revendications » qui « éliminerait l'engorgement [...] et [ferait avancer le règlement de] centaines de revendications territoriales actuelles et futures des Premières Nations »[21].

3. La Commission royale sur les peuples autochtones

Dans son rapport final publié en 1996, la Commission royale a souligné la nécessité de modifier la structure de règlement des revendications territoriales des Autochtones.

---

(19) C.P. 1991-1329, modifié par C.P. 1992-1730.

(20) Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel 2000-2001*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001. La CRPI note dans son rapport que, depuis sa création en 1991, elle a déposé des rapports d'enquête sur 55 revendications. Cette publication et d'autres de la CRPI sont affichées à l'adresse http://www.indianclaims.ca/french/pub/pub.htm.

(21) En mai 2001, les coprésidents d'alors de la CRPI ont affirmé au Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes que la situation des revendications particulières approchait de la crise et montrait bien qu'il fallait un tribunal des revendications indépendant, permanent et investi de tous les pouvoirs, *Témoignages*, fascicule n° 18, 29 mai 2001.

Elle recommandait notamment l'adoption d'une loi constituant un tribunal indépendant des traités et des terres autochtones pour remplacer la CRPI et, relativement aux revendications particulières, réexaminer le financement des revendicateurs par le fédéral, contrôler les négociations, rendre des ordonnances exécutoires et statuer sur les revendications qui lui sont renvoyées par les revendicateurs, en accordant une réparation s'il y a lieu[22].

4. Les groupes de travail mixtes APN-gouvernement

En juillet 1992, le Canada et l'APN ont convenu d'examiner simultanément la politique des revendications particulières et la procédure de règlement en vue de présenter des recommandations. Le Groupe de travail n'est pas arrivé à un consensus sur toutes les questions avant l'échéance de son mandat en 1993, mais il y est arrivé en ce qui concerne la nécessité d'implanter une procédure indépendante, comme l'ont montré les projets de recommandations sur l'adoption d'une loi créant un organe indépendant pour le règlement des revendications (OIRR).

En 1996, un second groupe de travail mixte Premières Nations-Canada (GTM) a commencé à étudier la structure et la compétence d'un tel organisme. Le rapport de 1998 du GTM[23] comportait un projet de mesure législative visant à modifier la procédure de règlement des revendications particulières, dont certaines dispositions clés sont les suivantes :

- neutraliser le conflit d'intérêts du gouvernement fédéral en instituant un mécanisme législatif indépendant qui relèverait directement du Parlement et des Premières nations;
- établir à la fois une commission qui faciliterait les négociations et un tribunal qui résoudrait les litiges en cas d'échec des négociations;
- conférer au tribunal le pouvoir de rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications, les critères d'indemnisation et le montant de l'indemnité, sous réserve
  - du budget quinquennal alloué au fonds de règlement;
- définir les problèmes qui sont du ressort de la commission;

---

(22) *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, ch. 4, « Les terres et les ressources », p. 660 et s., recommandations 2.4.29 à 2.4.33

(23) Assemblée des Premières Nations et Direction des revendications particulières, MAINC, *Report of the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform* (Rapport du GTM), Ottawa, 1998, p. 9-10.

- accorder un financement indépendant aux Premières nations pour la recherche et les négociations;

- effectuer au bout de cinq ans un réexamen mixte, y compris l'étude des questions non résolues telles que les obligations en droit découlant des droits ancestraux.

5. La réponse du gouvernement

La création d'une forme d'OIRR possédant des pouvoirs plus étendus fait partie du programme du gouvernement libéral depuis le Livre rouge de la campagne électorale de 1993[24]. En mai 2000, après avoir étudié une proposition du gouvernement fédéral comportant certaines caractéristiques du modèle proposé par le GTM en 1998, le comité exécutif de l'APN a manifesté de l'inquiétude en constatant toutefois des différences marquées, notamment le plafonnement à 5 millions de dollars des indemnités accordées par le tribunal[25] et les nominations décidées par le fédéral au lieu d'une prise de décision conjointe. Des discussions mixtes d'ordre technique sur la proposition fédérale ont suivi et, en octobre 2001, le Ministre a nommé un représentant en chef du gouvernement fédéral pour l'OIRR, chargé de renseigner les Premières nations et leurs organisations sur l'organisme proposé et de travailler avec les parties à régler les questions en suspens à propos de l'OIRR[26].

D. Données sur les revendications particulières

D'après le Mini-sommaire national publié par la Direction générale des revendications particulières du MAINC, 252 des 1 201 revendications particulières présentées entre le 1er avril 1970 et le 30 juin 2003 ont été réglées et 771 autres ne l'ont pas été – étant soit à divers stades d'étude (551), l'objet de négociations en cours ou suspendues (118), devant les

---

(24) Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois/Pour la relance économique – Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993, p. 103. Voir aussi *Bâtir notre avenir ensemble : Préparer le Canada pour le XXIe siècle*, Ottawa, 1997, p. 76; *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1998 (http://www.inac.gc.ca/gs/chg_f.html).

(25) En mai 2001, la résolution 10/2001 de la Confédération des nations indiennes de l'APN encourageait le Ministre à s'assurer de l'indépendance véritable du nouvel OIRR en supprimant le plafond des indemnités pécuniaires qu'il pourra accorder, et à faire en sorte que les ressources mises à sa disposition soient suffisantes.

(26) Ces faits sont attestés par la documentation de l'APN sur la procédure relative à l'OIRR à l'adresse http://www.afn.ca/Programs/Treaties%20and%20Lands%20Unit/Independentclaims.htm. Les documents montrent qu'en février 2002, le Comité des Chefs sur les revendications de l'APN a conclu qu'il lui était impossible de recommander aux Premières nations d'approuver la proposition du fédéral sans amendements, et que ces questions devaient se régler au niveau politique.

tribunaux (73) ou devant la CRPI (29)[27]. Plus de 50 p. 100 des revendications particulières non réglées ont été déposées par des Premières nations des provinces de l'Ouest. On estime que quelque 60 revendications particulières sont présentées chaque année au gouvernement fédéral[28].

On peut connaître les coûts engendrés par les règlements conclus en consultant diverses sources gouvernementales fédérales ou provinciales. Par exemple, la documentation concernant le règlement des revendications particulières en Saskatchewan et en Alberta depuis le milieu des années 1980 montre que :

- Le règlement de 29 revendications de droits fonciers issus des traités (DFIT)[29] présentées par les Premières nations de la Saskatchewan ont coûté en tout plus de 539 millions de dollars aux gouvernements fédéral et provincial, le plus gros de cette somme ayant été acquitté par le fédéral. Le montant d'un règlement varie entre environ 3,1 et 62,4 millions de dollars, la moyenne se situant à plus de 18,5 millions[30].

- Le coût de 11 revendications de DFIT réglées en Alberta est d'environ 160,7 millions de dollars, la part de la province correspondant à peu près au tiers de cette somme, et le montant des règlements varie entre 3 et 31 millions de dollars[31].

- Le règlement de 12 revendications particulières ne portant pas sur des DFIT a coûté en tout quelque 128,6 millions de dollars en Saskatchewan, le montant accordé dans chaque cas variant entre un peu plus de 400 000 $ et 34,5 millions de dollars[32].

---

(27) Les autres dossiers sont fermés (70), n'étaient pas assujettis à une obligation légale (73) ou ont fait l'objet d'un règlement d'ordre administratif (35). Le Mini-sommaire national peut être consulté à http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf, tandis que les mini-sommaires par province sont affichés à l'adresse http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_f.pdf.

(28) Le commissaire et ancien coprésident de la CRPI, Daniel Bellegarde, dans son témoignage du 29 mai 2001 devant le Comité des affaires autochtones de la Chambre (voir note 21).

(29) Les DFIT forment une catégorie de revendications particulières selon lesquelles que le Canada n'aurait pas fourni les terres promises par traité pour constituer une réserve.

(30) Saskatchewan, Department of Intergovernmental and Aboriginal Affairs, « Treaty Land Entitlement First Nations » (http://www.iaa.gov.sk.ca/aboriginal/html/ILR/TLE/1stNations.htm).

(31) Alberta, Ministry of Aboriginal Affairs and Northern Development, « Treaty Land Entitlement Claims » (http://www.aand.gov.ab.ca/media/treaty_land_entitlement_claims.pdf). Dans deux cas, le Canada a pris l'initiative de remettre un supplément de quelque 64,5 millions de dollars pour financer le coût des installations permanentes de nouvelles réserves de Premières nations dont la création a résulté du règlement.

(32) MAINC, Région de la Saskatchewan, document inédit, novembre 2001.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi sur le règlement des revendications particulières (ci-après la LRRP ou le projet de loi) **tel qu'amendé par le Comité sénatorial** est composé de **88** articles et d'une annexe. Nous allons nous pencher sur certains de ses éléments importants, en renvoyant au rapport de 1998 du GTM et à son projet de mesure législative lorsqu'il y a lieu. Les dispositions connexes pourront être analysées ensemble plutôt que selon leur ordre numérique, ce qui pourra donner lieu à un certain chevauchement.

A. Dispositions introductives (art. 2 et 3)

Selon les définitions du projet de loi C-6 (art. 2), « première nation » s'entend d'une Bande au sens de la *Loi sur les Indiens* (al. *a*)), d'une des quelques anciennes bandes qui ont maintenu leur droit de présenter une revendication particulière en vertu d'un accord sur des revendications territoriales (al. *b*)), ou encore d'un groupe de personnes qui n'est plus une bande au sens d'une loi ou d'un accord sur l'autonomie gouvernementale énuméré à l'annexe et qui n'a pas abandonné son droit de présenter une revendication particulière (al. *c*))[33]. Une « partie » à une revendication particulière s'entend du « revendicateur » – par définition une Première nation –, de la Couronne fédérale et de toute province à qui la qualité de partie au sens du projet de loi est accordée. La LRRP a pour objet de constituer le Centre du règlement des revendications particulières, dont nous allons parler plus longuement (art. 3).

Le projet de loi ne renferme pas de disposition de non-dérogation interdisant que la loi soit interprétée de façon à porter atteinte aux droits ancestraux, comme le recommandait le GTM dans son projet de mesure législative[34].

B. Partie 1 : Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations (art. 4 à 19; connexes : par. 20(3), 22(1), 43(1))

La partie 1 traite essentiellement d'organisation et d'administration. Le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations

---

(33) Parmi les lois et accords énumérés à l'annexe figurent la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, la *Loi sur le gouvernement du territoire provisoire de Kanesatake*, la *Loi sur l'Accord définitif nisga'a*, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon* et huit ententes sur l'autonomie gouvernementale de Premières nations du Yukon. Voir le projet de paragraphe 26(2) à la rubrique C.2 « Le processus relatif aux revendications particulières » de la présente section.

(34) Rapport du GTM, « Proposed Final Draft of Legislative Drafting Instructions for an Independent Claims Body », art. 4.

(ci-après le Centre) se composera du premier dirigeant, nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du premier ministre pour un mandat maximum de cinq ans reconductible, et de deux divisions : la Commission et le Tribunal dont les attributions sont prévues aux parties 2 et 3 respectivement de la LRRP (art. 5, par. 8(1) et (2)). Le projet de mesure législative du GTM ne prévoyait pas la création d'un poste de premier dirigeant distinct, mais plutôt que le président de la Commission et celui du Tribunal auraient été chacun le premier dirigeant de sa division[35].

Le Centre sera chargé « d'administrer les activités » de la Commission et celles du Tribunal hormis les exceptions prévues dans la LRRP[36], de fournir des services de traduction et d'interprétation, et de renseigner le public au sujet des revendications particulières, de la LRRP, de la Commission et du Tribunal (art. 6). Soulignons qu'en vertu des paragraphes 22(1) et 43(1), les présidents de la Commission et du Tribunal auront aussi comme fonction d'administrer les activités de leur division. Il n'est pas facile de prévoir les conséquences pratiques qu'aura pour le fonctionnement quotidien des deux divisions du Centre le fait d'attribuer à deux autorités distinctes la responsabilité des activités de la Commission et du Tribunal.

Le projet de loi C-6 prévoit que le premier dirigeant :

- dirige le Centre et contrôle la gestion de son personnel (art. 7);
- jouit du rang d'un administrateur général – normalement l'équivalent d'un sous-ministre[37] – pour l'application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)[38] (par. 9(1));
- peut occuper son poste à temps plein ou à temps partiel (par. 8(4) et (5));
- ne peut agir d'une façon incompatible avec l'exercice de ses attributions, mais peut occuper en même temps le poste de président de la Commission (par. 8(6)).

Ces deux derniers points devraient être analysés en tenant compte du paragraphe 20(3), qui prévoit que le président de la Commission doit occuper son poste à temps plein. Ces trois

---

(35) *Ibid.*, par. 6(1) et 21(1).

(36) Voir l'analyse de l'article 43 à la rubrique D.1 « Composition et attributions » de la présente section.

(37) Voir la définition au paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-33.

(38) En vertu du paragraphe 12(1) de la LGFP, L.R.C. 1985, ch. F-11, le Conseil du Trésor « peut, aux conditions et selon les modalités qu'il fixe, déléguer tel de ses pouvoirs en matière de gestion du personnel de la fonction publique à l'administrateur général d'un ministère ou au premier dirigeant d'un secteur de la fonction publique; cette délégation peut être annulée, modifiée ou rétablie à discrétion ».

dispositions conjuguées font apparaître un risque d'incompatibilité pour la personne qui occuperait à la fois le poste de premier dirigeant et celui de président de la Commission, puisque ces deux postes ensemble font plus qu'un poste à temps plein.

La LRRP établit que le Centre est un « employeur distinct » aux fins de la gestion du personnel (art. 10)[39] et qu'il a compétence exclusive en cette matière et en celle des relations de travail[40]. Comme la CRPI, le Centre s'établira dans la région de la capitale nationale (art. 16). Le vérificateur général du Canada se chargera d'examiner chaque année les comptes du Centre pour en faire rapport et le Centre présentera au Ministre un rapport annuel qui sera déposé devant chaque chambre du Parlement dans les 30 jours de séance (art. 17 et 18). Le Centre est aussi tenu de présenter un rapport trimestriel détaillé sur les indemnités à payer par suite du règlement de revendications particulières, que celui-ci ait été décidé par le Tribunal ou qu'il ait résulté d'un autre processus (art. 19).

C. Partie 2 : La Commission (art. 20 à 40; **connexe : art. 76.1**)

1. Composition et attributions (art. 20 à 25)

La Commission est composée du président, du vice-président, tous les deux à temps plein pour un mandat reconductible d'au plus cinq ans, et d'au plus cinq autres membres[41] à temps plein ou partiel dont le mandat, aussi reconductible, est d'au plus trois ans. Les commissaires sont nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre (art. 20). Ce régime est généralement comparable à celui qui est prévu dans les autres lois fédérales[42]. Toutefois, dans le domaine des revendications particulières, il diffère sur deux points importants de celui proposé par le GTM dans son projet de mesure législative : la

---

(39) Tous les employés de la fonction publique fédérale sont des employés de la Couronne. Pour les organismes énumérés à la partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, les employeurs distincts énumérés agissent à titre de représentants de la Couronne. En pratique, cette désignation permet une certaine autonomie dans l'exercice de l'autorité en qualité d'employeur. Parmi les autres employeurs distincts, il y a l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le S.C.R.S., le Conseil national de recherches, le Bureau du vérificateur général, l'Agence Parcs Canada, etc.

(40) Une liste non exhaustive de certaines formes d'exercice de ce pouvoir reflète en gros celle figurant dans la LGFP pour le Conseil du Trésor, et comprend notamment la rémunération, les heures de travail, les primes, les normes de discipline et la formation (art. 11).

(41) En vertu du paragraphe 20(2), le gouverneur en conseil peut modifier leur nombre.

(42) Voir par exemple la partie II de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, portant sur la composition de la Commission canadienne des droits de la personne.

nomination n'est pas subordonnée à une recommandation conjointe de l'APN et du Ministre, et elle ne tient pas compte de la représentation régionale[43].

À titre de réponse partielle aux préoccupations des Premières nations concernant l'absence d'un processus mixte de nomination dans le projet de loi C-6, le Comité sénatorial a ajouté une nouvelle disposition exigeant que, avant de recommander des nominations au Centre[44], le Ministre « avise » les revendicateurs[45] qu'ils peuvent présenter leurs observations à l'égard des nominations dans le délai qu'il précise (art. 76.1). L'amendement n'oblige pas le Ministre à donner suite à ces observations ou à revoir le processus de nomination établi dans le projet de loi initial.

Le projet de loi C-6 prévoit que la Commission :

- administre les sommes accordées à une Première nation pour la défense de ses revendications particulières et pour la recherche et la préparation nécessaires[46];
- aide en tout temps les parties à faire emploi des mécanismes de règlement des différends pour régler des revendications particulières;
- renvoie au Tribunal les questions concernant le bien-fondé et l'indemnisation (art. 23).

Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission « peut » :

- établir des règles de procédure pour les revendications particulières, mais pas pour la procédure devant le Tribunal;
- établir des critères pour le financement d'une Première nation pour la préparation de ses dossiers de revendications et octroyer les fonds en conséquence;
- faire effectuer les recherches et études « convenues par les parties »;
- aider les parties à résoudre toute question interlocutoire [non finale][47];

---

(43) Projet de mesure législative du GTM, par. 5(3) et (4).

(44) C'est-à-dire la nomination à titre de dirigeant principal en vertu de l'article 5, ou à la Commission ou au Tribunal en vertu respectivement des paragraphes 20(1) et 41(1).

(45) En vertu de la nouvelle disposition contenue dans un amendement supplémentaire du Comité sénatorial et applicable pendant la première année qui suit son entrée en vigueur, les « revendicateurs » sont les revendicateurs sous le régime de la LRRP ou celui de la politique sur le règlement des revendications particulières du gouvernement du Canada (nouvel art. 77.1).

(46) Selon l'article 25, quiconque participe à l'administration des sommes d'argent accordées pour une revendication particulière ne peut assister à une réunion préparatoire ni participer au mécanisme de règlement des différends se rapportant à cette revendication.

(47) Voir l'analyse de l'article 47 du projet de loi à la rubrique D.2 « Formations, audiences et décisions » de la présente section.

- favoriser l'emploi des mécanismes de règlement des différends, notamment la négociation, la médiation, l'arbitrage non obligatoire et, si les parties y consentent, l'arbitrage obligatoire (art. 24).

Le projet de mesure législative du GTM obligeait la Commission à établir des politiques sur le règlement des revendications par arbitrage obligatoire et à offrir cette formule sur demande des parties[48].

La Commission n'a pas le pouvoir exprès de fixer l'échéancier du traitement des revendications particulières. Or, il n'est pas certain que cet élément soit visé par l'expression « règles de procédure ». Les questions de délais ne sont traitées nulle part ailleurs à la partie 2.

2. Processus relatif aux revendications particulières (art. 26 à 40)

a. Dépôt des revendications (art. 26 et 27; connexes : par. 36(1), art. 74)

Selon le projet de loi C-6, une Première nation a le droit de déposer une revendication « en vue d'être indemnisée des pertes » résultant de l'un ou l'autre des six faits qui sont énumérés dans la LRRP et qui tournent autour de la violation ou l'inexécution d'une obligation en droit ou de transactions viciées concernant les terres d'une réserve (par. 26(1)). Les motifs énoncés à l'article 26 sont généralement les mêmes que ceux établis en 1982 dans *Dossier en souffrance*[49] et énumérés dans le projet de mesure législative du GTM[50]. Il y a toutefois un ajout digne de mention, qu'avait d'ailleurs recommandé le GTM : la LRRP inclut expressément les obligations fiduciaires parmi les obligations en droit dont la violation ou l'inexécution peuvent faire l'objet d'une revendication particulière[51]. Le projet de loi modifie d'ailleurs certains motifs actuellement reconnus. Sous le régime du projet de loi C-6, une revendication fondée sur l'inexécution d'une obligation en droit créée par un traité ou un accord

---

(48) Projet de mesure législative du GTM, alinéas 12(1)*a*) et *g*).

(49) Voir notes 12 et 13.

(50) Projet de mesure législative du GTM, par. 10(1). Contrairement au modèle du GTM, la LRRP n'inclut pas la violation d'une obligation en droit découlant d'une initiative unilatérale de la part de la Couronne.

(51) Un « fiduciaire » est une personne responsable de la garde en fiducie ou une personne qui occupe une situation de confiance par rapport à un tiers. Un « rapport de fiduciaire » existe lorsqu'une personne en situation de confiance a « des droits et des pouvoirs qu'elle est tenue d'exercer pour le compte d'autrui ». La Cour suprême a statué que, dans le contexte propre aux relations entre la Couronne et les Autochtones, l'obligation fiduciaire de la Couronne est unique en soi. Pour en savoir plus long, lire le document de l'auteure *Le rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones*, PRB 00-09, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche parlementaire, août 2000.

devra être « liée à la fourniture d'une terre ou de tout autre élément d'actif »[52]. Bien que la plupart des revendications particulières liées à des traités mentionnées dans la documentation du MAINC concernent des terres, cet ajout a peut-être pour effet d'empêcher à l'avenir les revendications particulières fondées sur des clauses de traités qui sont sans rapport avec les terres et tout autre « élément d'actif »[53].

La LRRP ne définit pas l'indemnisation, ce qui donne à penser que, comme dans *Dossier en souffrance*, celle-ci ne s'entend pas exclusivement d'une indemnité pécuniaire[54]. Le projet de loi ne plafonne pas non plus la valeur des revendications déposées. La documentation du MAINC confirme que « la Commission [sera] habilitée à traiter toutes les revendications particulières sans égard à leur valeur monétaire »[55] (souligné par l'auteure). Lorsqu'une partie l'informe qu'une revendication particulière est susceptible d'avoir des répercussions sur les intérêts d'une province, d'une Première nation ou d'une personne, la Commission doit aviser les intéressés du dépôt de la revendication (par. 36(1)).

Le projet de loi C-6 énumère aussi les catégories de revendications qui ne peuvent pas être déposées; ce sont les revendications :

- fondées sur un accord prévoyant un autre mécanisme de règlement des différends;
- fondées sur un accord sur des revendications territoriales conclu après 1973, sur une loi ou une entente mentionnée à l'annexe, ou sur une loi ou un accord connexe;
- concernant la prestation ou le financement de services ou de programmes relatifs à l'éducation, à la santé ou à l'assistance sociale;
- fondées sur des événements survenus au cours des 15 années précédentes;
- fondées sur des droits ou titres ancestraux (par. 26(2)).

---

(52) La location illégale de terres d'une réserve est aussi ajoutée au motif se rapportant à la disposition illégale de ces terres.

(53) Par exemple, de nombreux traités comportent des clauses visant l'éducation des signataires autochtones, et le traité 6 contient une clause expresse sur la santé. Cette condition, conjuguée à l'interdiction prévue à l'alinéa 26(2)*d*) contre le dépôt de revendications concernant la prestation ou le financement de programmes relatifs, entre autres, à la santé ou à l'éducation, ne semble pas permettre des revendications particulières fondées sur de telles dispositions.

(54) Le projet de loi semble toutefois limiter l'indemnisation aux pertes qui se sont produites; le projet de mesure législative du GTM aurait permis le dépôt de revendications concernant des pertes potentielles, avec le consentement du Ministre (Projet de mesure législative du GTM, par. 10(2)).

(55) MAINC, *Fiche documentaire*, « Le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations », Ottawa, 13 juin 2002 (http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2002/02156bk_e.html).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La raison pour laquelle les revendications concernant la prestation ou le financement des programmes publics[56] ou encore des événements du passé récent sont interdites est nébuleuse. Dans ce dernier cas, le délai de 15 ans reflète probablement la pratique du Ministère, bien qu'aucune politique en ce sens ne soit expressément énoncée dans *Dossier en souffrance*.

L'interdiction de déposer des revendications particulières alléguant l'existence d'un titre ancestral va dans le sens de la politique fédérale énoncée dans *Dossier en souffrance* et d'autres documents, qui considère le titre ancestral comme un sujet de revendication globale. La question des droits ancestraux rattachés à un lieu, c'est-à-dire ceux qui ne relèvent d'aucun titre comme tel, est abordée dans le rapport du GTM, qui note que les Premières nations estiment qu'une atteinte à de tels droits peut leur porter préjudice, mais qu'elles n'ont pas accès aux négociations de revendications globales pour y remédier, alors qu'il s'agit d'obligations en droit tout autant que les autres revendications particulières. Ce problème a été expressément inclus dans le sujet de l'examen quinquennal du nouveau processus recommandé[57]. Le projet de mesure législative du GTM aurait autorisé la Commission à traiter une revendication fondée sur des droits ou titres ancestraux avec le consentement des parties[58].

Outre les interdictions qu'il énonce pour des motifs de fond, le projet de loi C-6 interdit le dépôt d'une revendication (1) lorsque les mêmes éléments d'actif ou les mêmes faits font l'objet d'une instance à laquelle la Couronne et la Première nation sont parties devant une juridiction autre que le Tribunal et (2) que cette instance est susceptible de donner lieu à une décision incompatible (par. 26(3)). De même, une revendication ne sera pas maintenue si, au cours du processus prévu par la LRRP, le revendicateur introduit une telle instance, fait un nouvel acte de procédure à ce sujet ou ne continue pas d'en maintenir la suspension (art. 74).

Dans son projet de mesure législative, le GTM n'interdisait pas le dépôt de revendications visées au par. 26(2), à l'exception de celles fondées sur des droits ou titres ancestraux, mais il interdisait le dépôt de revendications faisant l'objet d'une action en instance comme celle visée au paragraphe 26(3)[59].

---

(56) Voir note 53.

(57) Rapport du GTM, p. 11.

(58) Projet de mesure législative du GTM, par. 12(4).

(59) *Ibid.*, par. 10(3).

b. Réunions préparatoires (art. 28 à 30)

En vertu de la LRRP, la Commission doit convoquer les parties à une réunion préparatoire pour étudier la revendication déposée et les questions que celle-ci soulève (par. 28(1))[60]. Le revendicateur peut modifier sa revendication au cours des réunions ou à la fin de celles-ci (art. 29). Une fois toutes les réunions utiles terminées, la Commission suspend le processus relatif à la revendication jusqu'à ce que le Ministre décide s'il va négocier ou non (par. 30(1)). Pour prendre sa décision, le Ministre fait abstraction de toute règle ou théorie de droit qui aurait pour effet de limiter la revendication en raison du temps écoulé ou d'un retard (par. 30(2)). Cette disposition est conforme à la politique d'évaluation des revendications énoncée dans *Dossier en souffrance*, qui prévoit en outre, toutefois, que, en cas de litige, le gouvernement se réserve le droit de se prévaloir de tous les moyens de défense à sa disposition, y compris la prescription[61].

Comme ailleurs à la partie 2, la LRRP ne fixe aucune échéance à la prise de décision du Ministre. Elle l'oblige toutefois à faire rapport à la Commission « au moins tous les six mois » sur l'état de son examen, la date prévue de sa décision et les raisons justifiant la nécessité d'un délai supplémentaire (par. 30(3)). Elle précise aussi qu'il ne faut pas présumer à partir du temps écoulé depuis le dépôt d'une revendication que le Ministre « a décidé de ne pas négocier le règlement » (par. 30(4)).

c. Bien-fondé des revendications (art. 31 et 32; connexes : art. 37, 56)

Si le Ministre décide de ne pas négocier, la Commission doit, à la demande du revendicateur, aider les parties à résoudre la question du bien-fondé de la revendication par des mécanismes de règlements des différends (art. 31)[62]. À la demande des parties, elle permettra aussi à une province, à une Première nation ou à une personne d'être consultée dans le cadre de l'application du mécanisme et même à une province ou à une Première nation d'être partie au processus de règlement (art. 37).

---

(60) D'autres réunions préparatoires « peuvent » être convoquées à la demande d'une partie, de même que des séances communautaires pour permettre une participation plus étendue à la préparation de la revendication (par. 28(2)).

(61) Voir l'analyse des articles 54 et 64 à la rubrique D.2 « Formations, audiences et décisions » de la présente section.

(62) À ce stade, le revendicateur peut aussi décider de se retirer du mécanisme prévu dans la LRRP, soit en retirant sa revendication, soit en optant pour une action judiciaire.

La Commission est aussi tenue, si le revendicateur le demande, de renvoyer au Tribunal la question du bien-fondé, à condition d'être convaincue que le dossier de la revendication est complet et a été étudié par le Ministre, que les mécanismes de règlement des différends ont été épuisés et que le revendicateur a renoncé, pour sa revendication, à toute indemnité excédant l'indemnité maximale applicable que l'article 56 fixe actuellement à 7 millions de dollars (par. 32(1)). On ne sait pas vraiment pourquoi le renvoi au Tribunal est subordonné à une telle renonciation, puisque le bien-fondé de la revendication est une question préliminaire.

Dans *Dossier en souffrance*, une revendication rejetée pouvait être déposée de nouveau si de nouveaux éléments de preuve ou de nouveaux arguments de droit étaient découverts. Le projet de loi C-6 ne traite pas de la question de savoir si une revendication retirée ou une revendication dont le Ministre a refusé de négocier le règlement peut être déposée de nouveau à une date ultérieure.

d. Indemnisation (art. 33 à 35)

Comme le montre clairement l'économie du projet de loi, la LRRP traite la détermination du bien-fondé de la revendication et celle de l'indemnité comme deux procédures distinctes. Si le Ministre accepte de négocier ou si le tribunal conclut au bien-fondé de la revendication, la Commission met à la disposition des parties des mécanismes de règlement des différends pour qu'elles règlent la question de l'indemnisation (art. 33)[(63)]. La renonciation par le revendicateur prévue au paragraphe 32(1) relativement à l'indemnité n'est mentionnée nulle part ailleurs dans le projet de loi alors qu'elle est une condition au renvoi au Tribunal de la question du bien-fondé. Il y a donc lieu de se demander quel effet cette renonciation peut avoir sur l'étape de l'indemnisation qui se déroule devant la Commission pour les revendicateurs touchés, et même si elle a un effet.

À la demande du revendicateur, la Commission est obligée de renvoyer au Tribunal la question de l'indemnisation si elle est convaincue que :

- le dossier de l'indemnisation est complet et a été examiné par le Ministre lors de la procédure de règlement des différends;

---

(63) Le revendicateur peut, comme au stade des réunions préparatoires, modifier la revendication pour préciser ou étoffer sa position sur l'élément indemnisation (art. 34).

- les mécanismes de règlement des différends ont été épuisés;
- la réparation recherchée est strictement pécuniaire[64];
- le revendicateur a renoncé à une indemnité excédant l'indemnité maximale applicable;
- le montant qui reste dans le fonds d'indemnisation pour l'exercice est au moins égal à l'indemnité maximale suivant la formule mathématique prévue dans le projet de loi[65] (par. 35(1))[66].

En pratique, le dernier de ces critères pourrait empêcher la Commission de renvoyer une ou plusieurs revendications même si toutes les autres conditions sont réunies. Le projet de loi ne précise pas comment il faudra traiter les revendications dont la question de l'indemnisation ne sera pas réglée. Comme nous l'avons déjà signalé, le GTM, dans son rapport, recommandait un budget quinquennal en expliquant que lorsque le montant versé en règlements négociés ou décidés par le Tribunal au cours des cinq années aura atteint un seuil fixé à l'avance, le Tribunal cessera l'audition des renvois jusqu'à l'affectation d'un nouveau budget[67].

e. Dispositions générales (art. 36 à 40; connexes : art. 75 **et 76.2)**

La LRRP interdit aux personnes nommées au Centre, aux employés et aux contractuels de celui-ci de communiquer les documents ou renseignements liés à une revendication particulière qu'ils ont obtenus dans le cadre de leurs fonctions, ou de témoigner sur ceux-ci sans le consentement des parties (art. 38); cette interdiction est sujette à exception en raison du caractère public des documents déposés auprès de la Commission et du Tribunal (par. 75(1))[68]. Une preuve produite dans le cadre d'un mécanisme de règlement des différends

---

(64) Cette disposition est conforme à ce qui était proposé dans le projet de mesure législative du GTM, par. 12(3).

(65) Le calcul consiste à (1) soustraire le montant des indemnités accordées par le Tribunal au cours de l'exercice du montant maximal des indemnités pouvant être accordées par exercice, (2) multiplier l'indemnité maximale par le nombre de renvois au Tribunal dans lesquels la question de l'indemnisation n'a pas encore été tranchée, (3) soustraire le produit de (2) du résultat de (1). Par exemple : 75 millions $ – 28 millions $ = 47 millions $; 4 x 7 millions $ = 28 millions $; 47 millions $ – 28 millions $ = 19 millions $.

(66) Qu'il porte sur le bien-fondé ou sur l'indemnisation, tout renvoi comporte une détermination de la part de responsabilité de chacune des parties intimées, si une partie en fait la demande (par. 32(3) et 35(3)).

(67) Rapport du GTM, p. 11. Le Rapport reconnaît qu'il a été très difficile d'en arriver à un accord sur le cadre financier du règlement des revendications particulières.

(68) La Commission ou le Tribunal peut, à la demande d'une partie, assurer la confidentialité d'un document produit, après avoir conclu que la non-divulgation dans l'intérêt du requérant l'emporte sur l'intérêt public (par. 75(2)).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sous le régime de la partie 2 n'est pas admissible devant le Tribunal ni à toute autre procédure sans le consentement des parties (art. 40)).

En vertu du projet de loi C-6, il est aussi interdit au personnel du Centre de représenter une partie devant le Tribunal, tandis que les contractuels dont les services ont été retenus pour une revendication particulière n'ont pas le droit de représenter devant le Tribunal une partie à cette revendication (art. 39). **En vertu d'une disposition similaire adoptée par le Comité sénatorial, quiconque a été nommé au Centre ne peut agir pour le compte d'une partie relativement à une revendication particulière à l'égard de laquelle il a travaillé ou dont il a eu connaissance au cours de son mandat. L'amendement précise qu'aucune personne nommée ne peut travailler dans l'année qui suit la fin de son mandat pour le MAINC ou une Première nation qui avait une revendication particulière en instance durant son mandat (art. 76.2). Cette dernière disposition vise à répondre dans une certaine mesure aux préoccupations des Premières nations, qui craignaient que le Centre ne soit, dans la réalité, indûment influencé par les opinions de la fonction publique fédérale, mais il semble que les inquiétudes des témoins à ce sujet visaient tous les employés du Centre et non seulement les employés qui passent du Centre au MAINC.**

D. Partie 3 : Le Tribunal (art. 41 à 73)

1. Composition et attributions (art. 41 à 46; connexe : par. 56(2))

Les dispositions administratives de la LRRP visant la nomination (par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre), le nombre (au plus sept en comptant le président et le vice-président à temps plein), le mandat (reconductible, au plus cinq ou trois ans) et la rémunération des membres du Tribunal correspondent en gros à celles de la partie 2 qui s'appliquent à la Commission (art. 41 et 42) et sont généralement comparables aux mesures analogues prévues dans d'autres lois fédérales[69]. Voici certaines dispositions spécifiques de la partie 3 : la majorité des membres nommés sont obligatoirement des avocats inscrits au barreau d'une province ou à la Chambre des notaires du Québec (par. 41(2)) et, en plus de la fonction générale d'administrateur des activités assignée au président de la Commission et au président du Tribunal, les attributions de ce dernier se rapportant à la constitution des formations et à l'établissement des règles de procédure sont prévues expressément (par. 43(1)).

(69) Voir partie III de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, au sujet de la composition du Tribunal canadien des droits de la personne.

La principale fonction du Tribunal consiste à tenir audience en vue de trancher toute question relative à des revendications particulières (art. 44). Il « peut » établir des règles de procédure pour les formations, notamment en ce qui concerne l'envoi d'avis, la présentation des arguments, l'assignation des témoins, la production de documents, la présentation d'éléments de preuve et la « fixation de délais » (par. 45(1))[70]. Ces domaines correspondent de façon générale à ceux pour lesquels d'autres tribunaux ont aussi le pouvoir d'adopter des règles et à ceux prévus dans le projet de mesure législative du GTM[71]. Alors que le GTM proposait que les règles fixant les délais visent expressément les périodes à l'intérieur desquelles les audiences doivent avoir lieu et les décisions doivent être rendues, le projet de loi C-6 ne précise pas quelles activités pourraient faire l'objet de règles de procédure du Tribunal en la matière. Il autorise toutefois une formation du Tribunal à modifier tout délai fixé par ces règles, comme le faisait le projet de mesure législative du GTM (al. 46*h*)).

Les pouvoirs qui sont conférés aux formations et dont la liste exhaustive se trouve à l'article 46 peuvent être divisés, dans les grandes lignes, en deux catégories : les pouvoirs semblables à ceux des tribunaux administratifs en général et les pouvoirs propres au contexte des revendications particulières. Les premiers, qui figuraient pour la plupart dans le projet de mesure législative du GTM[72], comprennent ce qui suit : déterminer les questions de droit et de fait dans les affaires de sa compétence (al. 46*a*)), s'occuper de ce qui concerne les témoins et les éléments de preuve (al. 46*e*) et *f*)) et adjuger les dépens (al. 46*i*)).

Dans l'autre catégorie, on retrouve le pouvoir de suspendre une audience ou de retarder le prononcé d'une décision, pour attendre la décision d'une autre juridiction susceptible d'être utile, permettre aux parties de résoudre une question ou de mieux se préparer, etc. (al. 46*d*)), et de tenir compte de la diversité culturelle dans l'application des règles de procédure du Tribunal (al. 46*g*)). Les formations peuvent aussi ordonner : que des revendications ayant en commun certains points soient entendues ensemble ou consécutivement (al. 46*b*)), et que des revendications soient tranchées ensemble pour éviter qu'elles donnent lieu à des décisions incompatibles ou parce que la même indemnité maximale leur est applicable, qu'elles aient été présentées ou non par le même revendicateur (al. 46*c*), par. 56(2)). Aucune de ces questions n'est expressément traitée dans le projet de mesure législative du GTM[73].

---

(70) Les règles du Tribunal doivent être à la disposition du public (par. 45(2)).

(71) Projet de mesure législative du GTM, par. 38(1).

(72) *Ibid.*, art. 31.

(73) Le projet de mesure législative du GTM (par. 27(3)) empêchait une formation de tenir une audience en cas de revendications incompatibles.

2. Formations, audiences et décisions (art. 47 à 73)

Les dispositions sous cette rubrique établissent le cadre de fonctionnement du Tribunal et règlent des questions connexes.

a. Demandes interlocutoires et autres (art. 47 à 51)

Le projet de loi C-6 autorise le Tribunal à traiter certaines questions interlocutoires précises. **Selon l'amendement proposé par le Comité sénatorial,** une partie à une revendication particulière peut demander au Tribunal 1) **relativement à une revendication particulière dont la Commission est saisie, d'assigner des témoins à comparaître ou d'ordonner la production de documents;** 2) de décider si sa revendication et toute autre revendication devraient être entendues ensemble ou de façon consécutive ou être tranchées ensemble et 3) avec le consentement des autres parties, de trancher toute autre question qui permettra de faire avancer le règlement des différends (art. 47).

Selon le parrain du projet de loi au Sénat, l'amendement concernant le pouvoir du Tribunal de traiter certaines questions interlocutoires vise à accroître la capacité des parties d'amasser de l'information sur les revendications soumises à la Commission, tout en donnant au Tribunal, plutôt qu'à la Commission, le droit d'assigner des témoins et d'exiger la production de documents, afin de garder à la Commission son rôle de facilitatrice.

Les demandes présentées en vertu de l'article 47 seront jugées par une formation d'un ou trois membres (art. 48 et 49).

Une partie à une revendication peut aussi demander au Tribunal d'ordonner la radiation de tout ou partie d'une revendication pour les motifs énoncés[74] (art. 50), de décider si une seule indemnité maximale est applicable à leur revendication et à toute autre en vertu du paragraphe 56(2), ou de trancher toute autre question si les parties y consentent (art. 51). Les décisions rendues en vertu de l'article 51 sont sans appel. Toute décision sur l'indemnité maximale unique pour plusieurs revendications doit nécessairement être rendue avant que soit décidée et calculée l'indemnité conformément à l'article 56. Les demandes visées aux articles 50 et 51 de même que les renvois sur la validité et l'indemnisation seront jugés par des formations de trois ou cinq membres (art. 52).

---

(74) Une revendication peut être radiée parce qu'elle ne remplit pas les critères énoncés à l'article 26, qu'elle n'a pas été déposée par une Première nation, qu'elle est frivole ou prématurée, ou qu'elle ne peut être maintenue aux termes de l'article 74, c'est-à-dire parce qu'il y a, devant une autre juridiction, une instance non suspendue contre la Couronne qui se rapporte aux mêmes faits ou éléments d'actif.

b. Décisions sur le bien-fondé et l'indemnisation (art. 54 à 56)

i. Le bien-fondé (art. 54; connexe : art. 64)

Comme lorsque le Ministre décide s'il va négocier ou non le règlement d'une revendication particulière, une formation du Tribunal ne peut pas, lorsqu'elle statue sur le bien-fondé d'une telle revendication, tenir compte d'une règle ou théorie de droit qui aurait pour effet de limiter la revendication en raison du temps écoulé ou d'un retard (art. 54). Sous réserve de cette condition, la Couronne a le droit de faire valoir devant le Tribunal tout moyen de défense qu'elle pourrait invoquer dans une action judiciaire (art. 64)[75].

ii. Indemnisation (art. 56; connexes : al. 46*c*) et 51*a*), art. 65, 73 et 77)

Une formation du Tribunal qui statue sur l'indemnisation :

- évalue les pertes pécuniaires qu'implique la revendication jusqu'à concurrence soit du plafond fixé par le gouverneur en conseil en vertu de son pouvoir de réglementation (art. 77), soit de **10** millions de dollars;
- ne peut accorder de dommages exemplaires ni une indemnité autre que pécuniaire;
- accorde à la charge de toute partie intimée une indemnité proportionnelle à sa part de responsabilité (par. 56(1))[76];
- doit considérer comme une seule revendication, pour le calcul de l'indemnité maximale, les revendications (1) présentées par le même revendicateur et fondées sur les mêmes faits ou (2) présentées par des revendicateurs différents mais fondées sur les mêmes faits et portant sur les mêmes éléments d'actif[77] (par. 56(2)).

Le plafond initial imposé par le projet de loi est passé de 7 à 10 millions de dollars après un amendement du Comité sénatorial. Étant donné que les témoins des Premières nations qui ont comparu devant les comités de la Chambre et du Sénat ont indiqué que l'indemnité maximale prévue était un défaut du projet de loi C-6, défaut qui empêchait la majorité des revendicateurs de s'adresser au Tribunal, cet amendement pourrait ne pas constituer un changement substantiel pour les Premières nations qui ont des revendications particulières.

---

(75) C'est ce que prévoit l'art. 24 de la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*, auquel renvoie l'art. 64.

(76) Lorsqu'elle se prononce sur la part de responsabilité, une formation peut conclure qu'un intimé n'est pas responsable du dommage en cause ou n'en est responsable qu'en partie (art. 55).

(77) Si les revendications sont présentées par des revendicateurs différents, la formation répartit équitablement entre eux l'indemnité totale accordée (par. 56(3)).

Voici quelques observations sur les dispositions de la LRRP qui renvoient au paragraphe 56(2) et à son indemnité maximale unique pour plusieurs revendications :

- le texte de l'alinéa 46*c*) qui confère au Tribunal le pouvoir d'ordonner que des revendications soient tranchées ensemble parce qu'elles sont considérées comme une seule pour l'application de l'indemnité maximale prévue au paragraphe 56(2) énonce une possibilité plutôt qu'une obligation;

- l'article 46 n'autorise pas une formation à décider si les revendications sont effectivement soumises à la même indemnité maximale;

- malgré l'alinéa 46*c*), une formation du Tribunal doit trancher les revendications ensemble, sauf décision contraire des parties, s'il conclut que les revendications sont soumises à une seule indemnité maximale en vertu du paragraphe 56(2) [ou qu'elles soulèvent les mêmes points, ce qui risque de donner lieu à des décisions incompatibles] (art. 65);

- le Tribunal est autorisé en vertu de l'alinéa 51*a*) à décider, à la demande d'une partie, si des revendications sont soumises à la même indemnité maximale pour l'application du paragraphe 56(2).

La corrélation des alinéas 46*c*) et 51*a*), du paragraphe 56(2) et de l'article 65 et les conditions de leur application conjuguée en pratique sont assez nébuleuses.

Un autre élément digne de mention relativement à l'article 56 est qu'une Première nation qui a des revendications fondées peut décider de ne pas demander le renvoi au Tribunal des questions d'indemnisation, que ce soit parce que ses revendications dépassent le plafond fixé et qu'elle n'est pas disposée à procéder à la renonciation obligatoire ou pour toute autre raison. Cela pose le problème de la manière dont le processus prévu par la LRRP est susceptible d'influer sur les décisions d'une Première nation qui possède d'importantes revendications particulières.

En vertu du projet de loi C-6, la Couronne peut payer une indemnité en versements échelonnés sur au plus cinq ans suivant la date de la décision du Tribunal (par. 73(1))[78].

iii. Disposition ou location illégale des terres d'une réserve (art. 57)

Selon l'article 39 de la *Loi sur les Indiens*, les intérêts d'une Première nation dans les terres d'une réserve ne peuvent être cédés en tout ni en partie, sauf si la cession est faite à la

(78) Tout solde impayé porte intérêt au taux bancaire le plus bas (par. 73(2)).

Couronne, approuvée par une majorité des électeurs de la Première nation et acceptée par le gouverneur en conseil. La LRRP permet de passer outre aux dispositions de l'article 39 dans le cas de certaines revendications particulières fondées sur la disposition ou la location illégale des terres d'une réserve. Elle prévoit en effet que, malgré l'article 39, l'octroi d'une indemnité à une Première nation revendicatrice en réparation des pertes qu'elle a subies par suite de la disposition illégale des terres d'une réserve sans qu'il y ait jamais eu restitution, éteint les intérêts du revendicateur sur les terres. En l'occurrence, le revendicateur conserve le droit de poursuivre une province qui n'était pas partie à la revendication (par. 57(1)). L'article 39 est aussi rendu inapplicable dans le cas d'une indemnité accordée pour la durée non écoulée d'un bail qui a été signé par la Couronne en contravention des droits du revendicateur, alors que les droits des tiers pour cette période non écoulée sont protégés (par. 57(2)).

c. Diverses questions de procédure (art. 59 à 70)

Selon d'autres dispositions de la LRRP applicables à la procédure du Tribunal :

- Si une formation estime que sa décision pourrait avoir des répercussions sur les intérêts des tiers, le Tribunal avise du dépôt de la revendication les tiers qui ne l'ont pas déjà été par la Commission (art. 59). Il peut aussi accorder à une province la qualité de partie à une revendication, à condition qu'elle accepte de se soumettre à la compétence du Tribunal (art. 60)[79].

- Les audiences des formations du Tribunal sont publiques, sauf si une formation décide, à la demande d'une partie, que les raisons justifiant la confidentialité l'emportent sur l'intérêt public (art. 62).

- Si une formation saisie d'une revendication estime (1) qu'une Première nation a une autre revendication ou revendication potentielle fondée sur les mêmes faits ou éléments d'actif ou (2) que toute autre revendication ou revendication potentielle devrait être présentée au Tribunal afin de permettre la résolution de la revendication initiale, elle doit suspendre l'audition de la revendication jusqu'à ce que le Tribunal soit saisi de l'autre revendication ou revendication potentielle (art. 66).

L'article 66 du projet de loi vise les revendications connexes. Le projet de mesure législative du GTM aurait autorisé une formation, sans l'y obliger, à ajourner ou à interrompre l'audition d'une revendication si la formation concluait à l'existence d'une

(79) Le projet de mesure législative du GTM (art. 29) aurait autorisé une formation du Tribunal à accorder la qualité d'intervenant à une province, à une Première nation ou à une personne, et la qualité de partie à une Première nation ou à une province.

revendication concurrente[80]. L'article 66 oblige la formation à « suspendre » l'audition. Le projet de loi semble présumer qu'une Première nation ayant une revendication particulière potentielle va la déposer pour faciliter la résolution de sa revendication initiale et il ne prévoit pas la possibilité que les choses se passent autrement. Il ne fixe pas non plus la durée maximale de la suspension.

- Une partie peut retirer « la question » dont le Tribunal est saisi tant que celui-ci n'a pas statué sans pour autant que cela la rende irrecevable par la suite (art. 67). Sous le régime du projet de loi C-6, le terme « question » vise le bien-fondé, l'indemnisation et les affaires interlocutoires à l'article 47 et « toute autre question » à l'article 51. Selon le projet de mesure législative du GTM, le fait de se retirer d'un renvoi sur le bien-fondé ou l'indemnisation empêchait tout renvoi ultérieur sur la même question[81].

- Comme le recommandait le projet de mesure législative du GTM[82], la LRRP prévoit que tout élément de preuve produit aux audiences d'une formation est irrecevable dans toute autre procédure, exception faite d'une révision judiciaire (art. 68).

- Les formations doivent rendre par écrit leurs décisions, que le Tribunal fera publier de la manière qu'il estime indiquée (art. 70).

d. Effet des décisions des formations (art. 71 et 72)

Selon le projet de loi C-6, les décisions des formations du Tribunal seront susceptibles de révision judiciaire par les juges de la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada[83] au titre de la *Loi sur la Cour fédérale*[84] (par. 71(1)). Contrairement à un appel, la révision judiciaire n'autorise pas le juge à modifier la décision du tribunal administratif. Il doit plutôt, s'il arrive à la conclusion, après avoir appliqué les critères de droit établis, que cette décision est viciée, annuler celle-ci et renvoyer l'affaire au tribunal qui l'étudiera de nouveau.

Autrement, les décisions des formations sont sans appel et non susceptibles de révision et, à l'exception des décisions portant sur les questions interlocutoires visées à

---

(80) *Ibid.*, art. 34.

(81) *Ibid.*, par. 33(1).

(82) *Ibid.*, art. 39.

(83) Dans son projet de mesure législative, le GTM recommandait que les révisions judiciaires soient du ressort de la Cour d'appel fédérale (*ibid.*, art. 45).

(84) L.R.C. 1985, ch. F-7. La seule modification de coordination prévue par la LRRP, qui n'est pas une modification de fond, est apportée en prévision de la modification du titre de cette loi, qui deviendrait la *Loi sur les Cours fédérales* (art. 84).

l'article 47, « sont définitives et ont l'autorité de la chose jugée entre les parties dans tout recours pris devant une autre juridiction » et fondé sur les mêmes faits (par. 71(2))[85]. Il n'y a qu'une exception à la condition de l'autorité de la chose jugée[86] : la décision d'une formation établissant le bien-fondé d'une revendication n'a l'autorité de la chose jugée que pour l'application de la LRRP et elle est inadmissible en preuve sauf en ce qui touche la révision judiciaire[87] (par. 71(3)). Cette disposition s'appliquerait par exemple lorsqu'une Première nation dont la revendication a été déclarée fondée par une formation a choisi, pour quelque raison que ce soit, d'intenter une action judiciaire à l'étape de l'indemnisation.

Le projet de loi C-6 établit aussi des dispositions de « libération et garantie ». Ainsi, lorsqu'une formation rend une décision (1) établissant qu'une revendication est mal fondée ou (2) accordant une indemnité pour une revendication particulière :

- toute partie intimée – par définition la Couronne fédérale ou provinciale – est libérée de toute responsabilité à l'égard de la Première nation revendicatrice ou de ses membres, découlant des mêmes faits que ceux sur lesquels la revendication initiale est fondée (al. 72*a*));
- le revendicateur sera obligé de garantir chaque partie intimée contre toute somme dont elle pourrait être tenue par suite d'une action en dommages intentée par le revendicateur ou ses membres « contre un tiers » et fondée sur les mêmes faits que la revendication initiale (al. 72*b*)).

On peut supposer que l'alinéa 72*b*) ait pour objet d'empêcher qu'un revendicateur soit indemnisé deux fois pour la même revendication, mais il se pourrait que son effet soit légèrement plus étendu. En effet, cette disposition serait susceptible de s'appliquer, par exemple, à un revendicateur qui intenterait une action en dommages contre une province qui ne s'est pas soumise à la compétence du Tribunal et qui n'est donc pas partie à la revendication initiale[88]. Pourtant, l'article 57 exposé précédemment autorise expressément un revendicateur à prendre un

---

(85) Dans son projet de mesure législative (par. 35(1)), le GTM proposait une disposition « privative » moins exhaustive selon laquelle les décisions des formations auraient été sans appel et exécutoires à toutes fins utiles.

(86) L'expression signifie qu'un jugement définitif été prononcé sur une affaire, qui ne peut donc plus faire l'objet d'un autre procès entre les mêmes parties.

(87) Dans son projet de mesure législative (par. 35(2)), le GTM proposait que les décisions des formations sur le bien-fondé et l'indemnisation ne puissent pas être soumises à un autre tribunal en vue d'obtenir une indemnité ou toute autre réparation.

(88) Voir art. 60.

tel recours. Une telle situation et d'autres semblables peuvent soulever des questions au sujet de l'absence d'exceptions ou de plafond à cette obligation de garantie[89].

E. Partie 4 : Dispositions générales (art. 74 à 77; connexes : par. 56(1), al. 32(1)*c*) et 35(1)*d*); annexe)

Lorsqu'elle a été déposée, la LRRP obligeait le Ministre à effectuer une étude sur le Centre dans les trois à cinq ans suivant son entrée en vigueur et à en déposer le rapport, y compris toutes les recommandations de modification, au Parlement (art. 76). Le seul amendement de l'opposition retenu par le Comité de la Chambre aurait disposé que le rapport exigé du Ministre en application de l'article 76 soit examiné par le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre. Selon un amendement proposé ultérieurement par le gouvernement à l'étape du rapport, « chaque chambre renvoie ce rapport [du ministre] à son comité compétent ».

Les dispositions du projet de loi visant cette étude sont quelque peu différentes de celles du projet de mesure législative du GTM, qui proposait un examen conjoint APN-MAINC aux cinq ans[90]. **Selon un amendement du Comité sénatorial, « au cours de l'examen, le ministre donne aux premières nations la possibilité de présenter leurs observations ».**

En vertu du projet de loi C-6, le gouverneur en conseil peut, par règlement, ajouter à l'annexe tout accord relatif à l'autonomie gouvernementale autochtone et prendre toute mesure réglementaire prévue par la LRRP (art. 77). Parmi ces accords à ajouter, il y aura à court terme les accords avec les Premières nations du Yukon qui en sont aux dernières étapes de la négociation des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale. Quant aux autres mesures réglementaires, il y aura le plafond du montant de l'indemnité visé au paragraphe 56(1), dont nous avons déjà parlé, et les formalités de renonciation que devra remplir un revendicateur pour avoir droit au renvoi au Tribunal, comme le prévoient les alinéas 32(1)*c*) et 35(1)*d*).

---

(89) Étant donné que « toute autre personne » – par exemple une province en vertu de l'article 57 – pourrait ajouter la Couronne fédérale comme co-intimée à toute action intentée par le revendicateur sans le consentement ni même l'implication de celui-ci. De même, si le tribunal saisi d'une telle action n'était pas soumis à la LRRP, il pourrait imposer à la Couronne fédérale le paiement de dommages, même sans que le revendicateur en fasse la demande.

(90) Projet de mesure législative du GTM, art. 41.

F. Partie 5 : Modifications corrélatives, disposition de coordination et entrée en vigueur (art. 78 à 85)

Les modifications corrélatives consistent essentiellement à ajouter des renvois au Centre, qui devient un nouvel organisme public, dans des lois telles que la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, etc. (art. 78 à 83).

Les dispositions de la LRRP entreront en vigueur à la date fixée par décret (art. 85). Selon la documentation du MAINC, le Centre devrait être opérationnel environ un an après la sanction royale. Il remplacera alors la CRPI qui sera dissoute lorsque toutes les revendications déjà déposées devant elle auront été réglées[91].

COMMENTAIRE

Comme on pouvait s'y attendre, ce sont surtout les organisations des Premières nations dont les membres seront le plus touchés qui ont réagi le plus à la LRRP depuis sa présentation initiale, en juin 2002. À ce moment-là, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, alors Matthew Coon Come, a déclaré qu'en dépit de sérieuses réserves, il espérait que le processus législatif permettrait d'apporter au projet de loi les amendements importants qui s'imposaient. Entre autres problèmes soulevés par l'APN et d'autres groupes, il y avait le mode de nomination insuffisamment indépendant, le plafonnement de l'indemnisation et l'absence d'un engagement beaucoup plus fort sur le plan financier à régler les revendications particulières.

Lors du débat en deuxième lecture qui a eu lieu à la Chambre des communes après la présentation du projet de loi initial, le ministre des Affaires indiennes a fait remarquer qu'en simplifiant le processus de règlement des revendications, la LRRP favoriserait le développement économique des collectivités des Premières nations, et que la Commission et le Tribunal seraient des organes indépendants et impartiaux, ce qui augmenterait la transparence et dissiperait l'impression de conflits d'intérêts. La documentation du Ministère soulignait aussi que la LRRP n'empêcherait pas le Ministre de consulter les Premières nations au sujet de la nomination des membres du Centre et que le plafond des indemnités pourrait être revu lors des examens prévus par la LRRP.

---

(91) MAINC, « Questions and answers: Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims », trousse d'information distribuée le 13 juin 2002.

En juillet 2002, l'APN a adopté, au cours de son assemblée générale annuelle, une résolution visant à ne pas appuyer le projet loi « dans sa forme actuelle », entre autres pour les raisons suivantes : le projet de loi ne rendrait pas le processus plus équitable, plus efficace ou plus transparent; il différait de façon importante des propositions du GTM; il ne créerait pas un processus indépendant et pourrait en fait créer un processus de règlement des revendications qui serait encore pire que le processus actuel.

Au cours des audiences tenues du 26 au 28 novembre 2002 par le Comité des affaires autochtones de la Chambre des communes, des témoins des Premières nations venant d'un bout à l'autre du pays et représentant des organismes nationaux et régionaux, ainsi que des collectivités, ont conclu unanimement que le projet de loi, dans la forme où il avait été présenté, n'avait pas conservé les éléments fondamentaux prévus dans le modèle du GTM et ne permettrait pas de mettre en place un processus satisfaisant pour le règlement des revendications particulières. Leurs principales préoccupations recoupaient en grande partie celles exprimées par le chef national de l'APN et dans la résolution de l'assemblée générale de l'APN, dont il est question ci-dessus, et portaient sur l'indépendance, l'équité et la rapidité des règlements. Les témoins des Premières nations ont laissé entendre que la mesure législative ne réussirait pas à réduire le nombre de litiges concernant les revendications, et ils ont formulé des critiques au sujet du manque de consultation avant le dépôt du projet de loi et de la précipitation avec laquelle étaient menés le processus législatif et l'examen par le Comité relativement au projet de loi C-6. Plusieurs ont déclaré que le projet de loi était « fondamentalement vicié » et ont demandé son retrait, au profit d'un processus conjoint renouvelé.

Le président d'alors de la Commission des revendications des Indiens (CRI), Phil Fontaine, a dit que le projet de loi avait à la fois des points forts – par exemple la création d'un Tribunal indépendant et l'accent mis sur le règlement distinct des différends – et des points faibles – par exemple le plafond des indemnités et le fait que le Ministère continue de contrôler le processus. Il a insisté sur l'importance de respecter les principes fondamentaux, notamment l'indépendance et l'accès à la justice, pour ce qui est de la création et du fonctionnement d'un organe chargé d'étudier les revendications particulières.

Les consultations plus longues du Comité sénatorial qui se sont déroulées d'avril à juin 2003 ont suscité de l'APN, des autres témoins des Premières nations et de la nouvelle présidente de la CRI, Renée Dupuis, des réactions semblables à celles signalées plus haut.

En règle générale, les porte-parole des Premières nations ont estimé que les amendements du Comité sénatorial au projet de loi C-6 ne résoudraient pas les défauts et

les omissions qu'ils y voyaient. Dans une lettre du 2 octobre 2003 adressée à la présidente du Comité sénatorial, le chef national nouvellement réélu de l'APN, Phil Fontaine, partageait ces préoccupations. Il a aussi critiqué la décision du gouvernement de ne pas rétablir un processus de travail conjoint avec l'APN dans le but de trouver un processus de résolution des revendications particulières plus satisfaisant.

Après que la Chambre des communes a approuvé les amendements proposés par le Sénat, le chef national s'est dit déçu que le gouvernement n'ait pas tenu compte de l'opposition des Premières nations au projet de loi C-6. D'autres ont prédit que la LRRP serait contestée devant les tribunaux.

Le nombre relativement restreint d'éditoriaux sur le projet de loi comprennent, entre autres, l'observation selon laquelle s'il est vrai que certaines réformes du processus s'imposent et seraient opportunes, notamment en ce qui concerne l'irrévocabilité des décisions du Tribunal, on ne sait pas vraiment de quelle façon le nouveau régime permettra de traiter les revendications plus importantes.